



Kansspelautoriteit

Marktscan landgebonden kansspelen 2017

Datum
Status

26 november 2018
Definitieve versie

Colofon

Afzendgegevens

Kansspelautoriteit

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
Postbus 298
2501 CG Den Haag
www.kansspelautoriteit.nl
T 070 302 1300
F 070 302 1399
info@kansspelautoriteit.nl

Contactgegevens

1 Inhoudsopgave

COLOFON.....	3
MANAGEMENTSAMENVATTING.....	7
1 INLEIDING.....	11
2 OVERZICHT KANSSPELMARKT.....	13
2.1 INDELING IN SECTOREN EN SEGMENTEN	13
2.2 OMVANG KANSSPELMARKT.....	14
2.2.1 Omvang kansspelmarkt wederom gestegen	14
2.2.2 Marktconcentratie sectoren.....	15
2.3 GELDSTROMEN.....	15
2.4 PRODUCTVARIATIE.....	16
2.4.1 Uitkeringspercentage.....	16
2.4.2 Reclame	16
2.5 DE NEDERLANDSE SPELER.....	19
2.5.1 Bevolkingsenquête 2016.....	19
2.5.2 Uitgaven Nederlanders in vergelijking met het buitenland.....	23
3 LOTERIJEN.....	29
3.1 VERGUNNINGEN EN VERGUNNINGHOUDERS.....	29
3.1.1 Stelsel voor loterijen	29
3.1.2 Vergunninghouders loterijen	30
3.2 OMVANG EN MARKTAANDELEN	36
3.2.1 Omzet Nationale Postcode Loterij voor het eerst groter dan de Staatsloterij.....	36
3.2.2 Marktconcentratie loterijen in Nederland relatief laag	37
3.3 GELDSTROMEN.....	38
3.3.1 Uitgekeerde prijzen gemiddeld 49% van de omzet	39
3.3.2 Afdrachten aan goede doelen en de Staat stijgen	39
3.3.3 Ruim twee derde van het prijzengeld is vrijgesteld van kansspelbelasting.....	40
3.3.4 Percentage kansspelbelasting loterijen lager dan voor casino of speelhallen.....	41
3.4 PRODUCTDIFFERENTIATIE	42
3.4.1 Loterijen bieden gedifferentieerde producten aan	42
3.4.2 Loterijen vergeleken op lotprijzen en jaarlijkse uitgaven.....	43
3.4.3 Winkansen en uitkeringspercentages	44
3.5 PUBLIEKE DOELEN	45
3.5.1 Risico op kansspelverslaving bij loterijen lijkt beperkt.....	45
3.5.2 Reclame-uitingen prominent onderwerp bij consumentenbescherming.....	46
3.5.3 Illegale loterijen	46
4 SPORTWEDDENSCHAPPEN.....	49
4.1 VERGUNNINGEN EN VERGUNNINGHOUDERS.....	49
4.1.1 Wettelijk monopolie sportprijzenvragen voor Toto.....	49
4.1.2 Wettelijk monopolie sportprijzenvragen voor Sportech	49
4.1.3 Meerdere vormen om sportweddenschappen aan te bieden.....	50
4.2 OMVANG EN GEOGRAFISCHE SPREIDING VAN HET AANBOD	50
4.2.1 Sterke stijging populariteit sportprijzenvragen.....	50
4.2.2 Paardenraces vooral in Noord-West Nederland populair	51
4.3 GELDSTROMEN.....	52
4.3.1 Uitkeringspercentages sportweddenschappen hoog.....	52
4.3.2 Prijzengeld sportweddenschappen nagenoeg vrijgesteld van kansspelbelasting.....	52
4.3.3 Kansspelbelasting sportweddenschappen veel lager dan voor casino of speelhallen	53
4.4 PRODUCTVARIATIE.....	54
4.4.1 Productkenmerken	54
4.4.2 Winkansen sportweddenschappen afhankelijk van format	54
4.5 PUBLIEKE DOELEN	55
4.5.1 Risico op kansspelverslaving relatief hoog bij sportweddenschappen	55
4.5.2 Consumentenbescherming	56
4.5.3 Illegaal aanbod	56
5 CASINOSPELEN	61
5.1 VERGUNNING EN VERGUNNINGHOUDER	61
5.1.1 Holland Casino heeft een wettelijk monopolie.....	61
5.2 OMVANG EN GEOGRAFISCHE SPREIDING	62
5.2.1 Bruto spelresultaat casinospelen nagenoeg gelijk	62
5.2.2 Veel speeltafels in de Randstad.....	62
5.3 GELDSTROMEN.....	64
5.3.1 Afgedragen kansspelbelasting gestegen.....	64
5.3.2 Operationele kosten Holland Casino gestegen	65
5.3.3 Afdrachten aan staat gestegen.....	65
5.4 PRODUCTVARIATIE.....	65
5.4.1 Aanbod tafelspelen Holland Casino uitgebreid	65
5.4.2 Grote variatie inzetmogelijkheden	66

5.4.3	<i>Uitkeringspercentages tussen 95% tot 99%</i>	66
5.4.4	<i>Poker</i>	66
5.5	PUBLIEKE DOELEN	67
5.5.1	<i>Casinospelen risico voor het ontwikkelen van kansspelverslaving</i>	67
5.5.2	<i>Weinig meldingen over Holland Casino</i>	68
5.5.3	<i>Nederlander speelt voornamelijk legale casinospelen</i>	69
6	KANSSPELAUTOMATEN	73
6.1	VERGUNNINGEN	73
6.1.1	<i>Soorten vergunningen</i>	73
6.1.2	<i>Eisen aan het spel</i>	75
6.1.3	<i>Eisen aan de opstellocatie</i>	76
6.1.4	<i>Kermisautomaten, een uitzondering op de modeltoelatingseisen</i>	76
6.2	OMVANG EN GEOGRAFISCHE SPREIDING VAN HET AANBOD	77
6.2.1	<i>Bruto spelresultaat kansspelautomaten door de grens van €1 miljard</i>	77
6.2.2	<i>Totaal aantal spelersplaatsen speelautomaten constant</i>	77
6.2.3	<i>Holland Casino vier maal zoveel speelplaatsen dan gemiddelde speelhal</i>	78
6.2.4	<i>Alle Nederlanders binnen 10 kilometer van een horeca-automaat</i>	79
6.2.5	<i>Speelhalautomaten geconcentreerder</i>	80
6.3	GELDSTROMEN	81
6.3.1	<i>Bruto spelresultaat casinoautomaten blijft stijgen</i>	81
6.3.2	<i>Bruto spelresultaat horeca- en speelhalautomaten gedaald</i>	82
6.4	PRODUCTVARIATIE	82
6.4.1	<i>Meeste speelhallen hebben tussen de 30 en 40 automaten</i>	82
6.4.2	<i>Meeste speelhallen 14-16 uur per dag open</i>	83
6.4.3	<i>Minimumleeftijd voor 63% van de speelhallen 18 jaar</i>	83
6.4.4	<i>Uitkeringspercentages kansspelautomaten hoger dan wettelijk minimum</i>	83
6.5	PUBLIEKE DOELEN	84
6.5.1	<i>Risico op kansspelverslaving hoog bij kansspelautomaten</i>	84
6.5.2	<i>Consumentenbescherming: systeem van modelkeuringen en -toelatingen</i>	87
6.5.3	<i>Weinig illegale deelname aan speelautomaten</i>	87
7	PUBLIEKE DOELEN	89
7.1	PUBLIEKE DOELEN	89
7.2	VERSLAVINGSPREVENTIE	89
7.2.1	<i>Taakomschrijving verslavingspreventie</i>	89
7.2.2	<i>De Kansspelautoriteit in actie: verslavingspreventie</i>	89
7.3	CONSUMENTENBESCHERMING	92
7.3.1	<i>Taakomschrijving consumentenbescherming</i>	92
7.3.2	<i>De Kansspelautoriteit in actie: consumentenbescherming</i>	93
7.4	TEGENGAAN VAN ILLEGALITEIT EN CRIMINALITEIT	94
7.4.1	<i>Vier procent van de Nederlandse bevolking speelt illegaal</i>	95
7.4.2	<i>De Kansspelautoriteit in actie: tegengaan van illegaliteit en criminaliteit</i>	97
	BIJLAGE I: WET EN REGELGEVING	99
	BIJLAGE II: VOorgenomen BELEID	102
	BRONNENLIJST	104

Managementsamenvatting

De Kansspelautoriteit publiceert jaarlijks de *Marktscan landgebonden kansspelen*. In deze marktscan wordt de feitelijke stand van zaken op de kansspelmarkt weergegeven. De Kansspelautoriteit maakt een onderscheid tussen verschillende deelmarkten: die voor loterijen, sportweddenschappen, casinospelen en kansspelautomaten.

Loterijen grootste sector

De grootste deelmarkt wordt gevormd door de loterijen. Zij vormen met 47 procent van het totale bruto spelresultaat (inleg min uitgekeerde prijzen) bijna de helft van de hele sector. De kansspelautomatensector (kansspelautomaten in speelhallen, horeca en vestigingen van Holland Casino) komt met 41 procent op de tweede plaats. Casinospelen als roulette, black jack en poker zijn verantwoordelijk voor 10 procent van de sector. Sportweddenschappen (Nederland telt twee vergunninghouders: Toto voor sportweddenschappen en Runnerz voor harddraverijen en paardenraces) maken met 2 procent de 100 procent vol. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de populariteit van sportweddenschappen sterk toeneemt. In 2017 steeg de omzet van de Toto met 29 miljoen euro naar 163 miljoen, een stijging van 22 procent ten opzichte van 2016. In de periode tussen 2009-2017 steeg de omzet van Toto met 137 miljoen euro, meer dan een verviervoudiging.

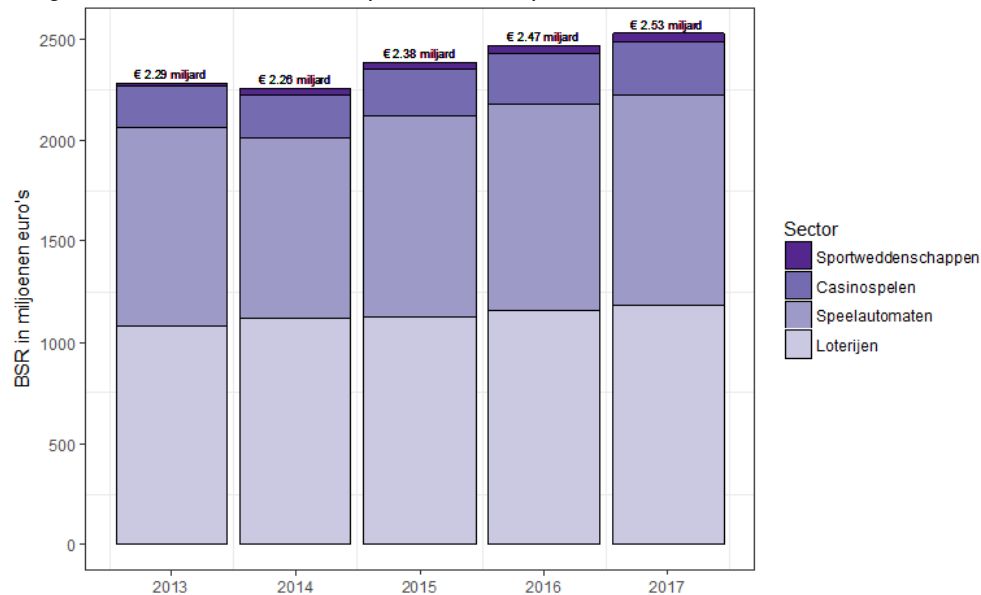
Een tweede opmerking bij sportweddenschappen gaat over illegaal aanbod. Onder de huidige Wet op de kansspelen mag er maar één vergunning worden verstrekt voor het aanbieden van sportweddenschappen. Die vergunning is verleend aan de Toto, onderdeel van de Nederlandse Loterij. Echter: 40,6 procent van de Nederlanders die deelnemen aan sportweddenschappen, zegt dat wel eens te doen bij een illegale aanbieder. De Kansspelautoriteit bestrijdt illegaal online aanbod. De huidige Wet op de kansspelen biedt daarvoor niet altijd voldoende mogelijkheden; het wetsvoorstel Kansspelen op afstand geeft de Kansspelautoriteit een aantal cruciale nieuwe bevoegdheden om illegaal online aanbod effectiever te bestrijden.

Aantal deelnemers

Ook als het gaat om het aantal deelnemers, is de loterijsector het grootst: meer dan de helft van de volwassen Nederlanders zegt mee te spelen aan loterijen. Het aantal spelers op kansspelautomaten is veel kleiner: 6,3 procent van de volwassen Nederlanders. Toch ontloopt het bruto spelresultaat van loterijen en speelautomaten elkaar niet veel. Met andere woorden: de gemiddelde bespeler van kansspelautomaten geeft aanzienlijk meer geld uit aan speelautomaten dan de gemiddelde deelnemer aan loterijen.

Groeimarkt

De kansspelmarkt is een groeimarkt. In 2017 steeg het bruto spelresultaat (inleg – uitgekeerde prijzen) vergeleken met 2016 met 2,4 procent tot 2,53 miljard euro. In 2016 groeide de markt met 3,8 procent ten opzichte van 2015.



Belastingen

De belastingdruk is niet voor alle kansspelen hetzelfde. De effectieve belastingdruk uitgedrukt in termen van het, van afdracht geschoonde, bruto spelresultaat is het hoogst in de sector casinospelen en speelautomaten (29 procent). Bij sportwedstrijden is de afdracht gemiddeld 6,1 procent. Bij de loterijen wordt gemiddeld 19,6 procent afgedragen. De verschillen worden veroorzaakt door de verdeling van prijzen en de vrijstelling van kansspelbelasting over geldprijzen en prijzen in natura met een waarde tot en met 449 euro. Voor casinospelen en speelautomaten geldt deze vrijstelling niet.

Weging publieke doelen

De Kansspelautoriteit heeft drie publieke doelen. Dat zijn het beschermen van consumenten, het voorkomen van kansspelverslaving en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Het ene kansspel is het andere niet. Om die reden weegt de Kansspelautoriteit de risico's voor de publieke doelen per sector anders. Bij de loterijen bijvoorbeeld, is de kans op het oplopen van kansspelverslaving klein en is er weinig risico op illegaliteit. Voor deze sector ligt de nadruk in het toezicht voor een belangrijk deel op consumentenbescherming: is reclame niet misleidend, is de gang van zaken voldoende transparant? Bij kansspelautomaten en casinospelen is het risico van kansspelverslaving groter – en dus is de wijze van toezichthouden voor deze sectoren anders ingericht. Toezicht is voor elke kanspelsector maatwerk.

Short odds versus long odds

Een belangrijk criterium bij de beoordeling van de risico's die gepaard gaan met kansspelen is de vraag of er sprake is van *short* - of *long odds*. Hiermee wordt bedoeld de tijd die er zit tussen deelname aan het spel en het bekend worden van winst of verlies. Een voorbeeld van een kansspel met een *long odd* is een loterij: er zit vaak langere tijd tussen het kopen van een lot en het bekend worden van de prijswinnaars. Voorbeelden van kansspelen met *short odds* zijn casinospelen, kansspelautomaten en instantloterijen (krasloten). Er wordt immers vrijwel direct na inleg, inworp of aankoop duidelijk of je wint of verliest. *Short odd*-kansspelen scoren hoog als het gaat om verslavingsrisico.

De Marktscan 2017 laat zien dat *short odd*-kansspelen terrein winnen op de *long odd*-kansspelen. Genoemd werd al de stijgende populariteit van sportwedenschappen. Ook de instantloterijen zitten in de lift. De reguliere trekkingen van de Staatsloterij en de Lotto daarentegen leveren in ten opzichte van voorgaande jaren.

Bestrijding illegaliteit

Wat betreft de bestrijding van illegaliteit richt de Kansspelautoriteit zich voor een belangrijk deel op twee zaken: illegaal online kansspelaanbod en de gokzuilen. In de bestrijding van illegale kansspelen komen alle publieke doelen van de Ksa samen: deelnemers zijn niet verzekerd van een eerlijk spel, ze worden niet beschermd tegen kansspelverslaving, er is geen controle op deelname door kwetsbare groepen en die aanbieders maken zich schuldig aan illegaal gedrag. De belangrijkste verschijningsvorm van illegaal online kansspelaanbod zijn online sportweddenschappen van andere aanbieders dan de Toto. Het aanbod van illegale casinospelen en loterijen is relatief beperkt.

Gokzuilen (mobiele apparaten in verschillende verschijningsvormen) blijven jaar in jaar uit een hardnekkig probleem, hoewel het aantal meldingen wel daalt. In 2017 kwamen er bij de Kansspelautoriteit 50 meldingen binnen over illegale gokzuilen. Ter vergelijking: in 2013 waren dat er nog 227.

Een laatste trend die opvalt, ook in het kader van de bestrijding van illegaliteit en criminaliteit, is de stijging van het aantal ongebruikelijke en verdachte transacties bij vestigingen van Holland Casino. In 2013 waren het 1.539 ongebruikelijke transacties (15.000 euro of meer in cash), in 2017 waren het er 3.228. Het aantal als verdacht aangemerkte transacties ging van 144 in 2013 naar 419 in 2017.

1 Inleiding

De markt voor kansspelen in Nederland is door de Wet op de kansspelen (Wok) gereguleerd. Regulering van de kansspelmarkt wordt noodzakelijk geacht gelet op de bescherming van drie publieke doelen, te weten:

- Beschermen en informeren van consumenten, kortweg 'consumentenbescherming';
- Voorkomen van verslaving, kortweg 'verslavingspreventie';
- Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

De Kansspelautoriteit is op 1 april 2012 opgericht als zelfstandig bestuursorgaan.¹ De Kansspelautoriteit is belast met (a) uitvoering & vergunningverlening (b) toezicht (c) en handhaving van de Wet op de kansspelen.² De Kansspelautoriteit bewaakt als onafhankelijk toezichthouder een veilig en verantwoord kansspel aanbod.

Om op een gestructureerde manier invulling te geven aan deze opdracht, maakt de Kansspelautoriteit onder meer gebruik van marktscans. Het doel van de marktscan is om op systematische wijze een beeld te geven van de stand van zaken van verschillende deelmarkten. Naast een beschrijving van de marktstructuur en het marktgedrag, geeft de marktscan aan hoe het staat met overkoepelende thema's die invloed hebben op de publieke doelen.

De marktscan is een feitelijke weergave van de markt en bevat geen beleidsmatige of anderszins normatieve uitleg van de uitkomsten. Op basis van de marktscan kan de Kansspelautoriteit beslissen waar en hoe zij haar toezicht- en reguleringstaken inzet. Hiervoor verwijzen we naar de andere onderdelen van de Kansspelautoriteit-brede toezichtcyclus, zoals de toezichtagenda, strategie verslavingspreventie, het Kansspelautoriteit-brede activiteitenplan en jaarverslag.

Onderhavig document is de update van de marktscans landgebonden kansspelen 2013 tot en met 2016. Deze marktscans focussen op het vergunde landgebonden aanbod van kansspelen; het online aanbod werd in de Marktscan online 2015 in kaart gebracht. Sinds de verschijning van de Marktscan landgebonden kansspelen 2016 zijn nieuwe cijfers beschikbaar gekomen over landgebonden kansspelaanbieders en consumenten. Zo verschijnt gelijk met deze marktscan een cijfermatige bijlage waarin uitgebreide overzichten worden gepresenteerd van de achtergrondkenmerken van de spelers van verschillende typen kansspelen en/of verschillende vergunninghouders.³ Deze online appendix is het resultaat van secundaire analyses van de gegevens van de bevolkingsenquête die is afgenomen ten behoeve van de nulmeting modernisering kansspelbeleid.⁴ Dit verdiepingsonderzoek is bedoeld als cijfermatige achtergrond en wordt op meerdere plaatsen in deze marktscan geciteerd.

Deze marktscan is een update ten opzichte van vorig jaar. Voor de leesbaarheid zijn teksten over onderwerpen waaraan niets veranderd is, overgenomen uit eerdere marktscans. Denk hierbij aan wet- en regelgeving en de beschrijving van vergunningsstelsels.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een totaalbeeld van de Nederlandse kansspelsector en de karakteristieken van de Nederlandse deelnemer aan kansspelen. Daarnaast worden in dit hoofdstuk begrippen geïntroduceerd die in de daarop volgende hoofdstukken worden gebruikt. Het hoofdstuk sluit af met een internationale vergelijking van de omvang van landgebonden kansspelmarkten.

Hoofdstukken 3 tot en met 6 behandelen elk een van de vier sectoren die de Kansspelautoriteit onderscheidt: loterijen (hoofdstuk 3), sportwedenschappen

¹ *Kamerstukken II 2009-2010, 32264, nr. 2*

² *Kamerstukken II 2009-2010, 32264, nr. 3*

³ G-J. Meerkerk (2017) *Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016*. Tabellen van de data die zijn verzameld door Kruize et al., 2016. Intraval.

⁴ Kruize et al (2016) *Modernisering kansspelbeleid - Nulmeting 2016*.

(hoofdstuk 4), casinospelen (hoofdstuk 5) en kansspelautomaten (hoofdstuk 6). De opbouw van deze hoofdstukken volgt een vast stramien. Ten eerste worden de vergunningsstelsels toegelicht en de vergunninghouders geïntroduceerd. In de tweede paragraaf worden de meest recente cijfers over marktomvang en marktaandelen gepresenteerd. De derde paragraaf gaat in op de geldstromen; geldstromen worden voor zover mogelijk per vergunninghouder gepresenteerd. De vierde paragraaf geeft aanvullende informatie over productdifferentiatie: spelsoorten, prijzen, winkansen en uitkeringspercentages. Elk hoofdstuk sluit af met de sectorspecifieke maatregelen die genomen zijn met betrekking tot verslavingspreventie, consumentenbescherming en illegaliteit en criminaliteit.

Hoofdstuk 7 staat specifiek stil bij de drie publieke doelen die de Kansspelautoriteit behartigt: verslavingspreventie, consumentenbescherming en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Bijlage I omschrijft de algemene relevante wet- en regelgeving met betrekking tot kansspelen in Nederland en in bijlage II wordt een doorkijkje gegeven naar voorgenomen beleid van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

2 Overzicht kansspelmarkt

Dit hoofdstuk geeft een totaalbeeld van de landgebonden kansspelmarkt en de consumenten. Aan de hand van dit overzicht worden de veel gebruikte begrippen geïntroduceerd en wordt tevens de opbouw van de vervolghoofdstukken toegelicht. Om de Nederlandse kansspelmarkt in internationaal perspectief te plaatsen, sluit dit hoofdstuk af met een Europese vergelijking van de omvang van landgebonden kansspelmarkten.

2.1 Indeling in sectoren en segmenten

In deze marktscan bekijken we de kansspelmarkt vanuit het perspectief van de consument. We onderscheiden hierbij vier sectoren:

- Loterijen (hoofdstuk 3);
- Sportweddenschappen (hoofdstuk 4);
- Casinospelen (hoofdstuk 5) en
- Kansspelautomaten (hoofdstuk 6).

Deze indeling is gebaseerd op de perceptie van spelers wat betreft productkenmerken en spelkarakteristieken en komt niet nauwkeurig overeen met een indeling naar vergunningen of vergunninghouders. Ook sluit deze indeling niet uit dat er vanuit de consument ook substitutiemogelijkheden zijn tussen verschillende sectoren of segmenten. In die zin komt deze indeling in sectoren en segmenten dan ook niet per se overeen met de afbakening afgeleid uit een economische mededingingsanalyse zoals die bij het kartel- en fusietoezicht door de ACM zou kunnen worden gehanteerd.

De hoofdstukindeling is op sectorniveau, en daarbinnen analyseren we waar relevant verschillende segmenten. Tabel 1 bevat de gemaakte indeling in vier sectoren en (in totaal) elf segmenten. Twee vergunninghouders zijn actief in twee sectoren. De Lotto B.V. biedt loterijen (lotto, instantloterijen) en sportweddenschappen (Toto). Holland Casino exploiteert zowel kansspelautomaten als casinospelen.

Tabel 1: Sectoren, segmenten en vergunninghouders

Sector	Segment	Vergunninghouders / aanbieders
Loterijen	Staatsloterij	Staatsloterij B.V.
	Goededoelenloterijen	Nationale Postcode Loterij N.V.
		BankGiro Loterij N.V.
		VriendenLoterij N.V.
		Samenwerkende non-profit Loterijen
		Lottovate Nederland B.V.
		Fair Share Nederland B.V. ^a
		Vergunninghouders van incidentele kansspelen
	Lotto's	Lotto B.V.
	Instantloterijen	Lotto B.V.
Sportwedenschappen	Promotionele kansspelen	Aanbieders hebben geen vergunning nodig
	Sportprijsvragen	Lotto B.V.
	Totalisator	Sportech Racing
Casinospelen	Tafelspelen ^b	Holland Casino
Kansspelautomaten	Casino-automaten	Holland Casino
	Speelhalautomaten	diverse speelhallen
		individuele exploitanten
	Horeca-automaten	diverse horecagelegenheden
		individuele exploitanten

Bron: Kansspelautoriteit.

a) Vergunning verleend op 26 september 2017

b) 'Tafelspelen' is geen categorie van kansspelen die in de Wet op de kansspelen wordt genoemd, maar een term die in deze Marktscan wordt gebruikt om onderscheid te maken tussen casinoautomaten en andere kansspelen die in een casino kunnen worden aangeboden, zoals roulette en blackjack.

2.2 Omvang kansspelmarkt

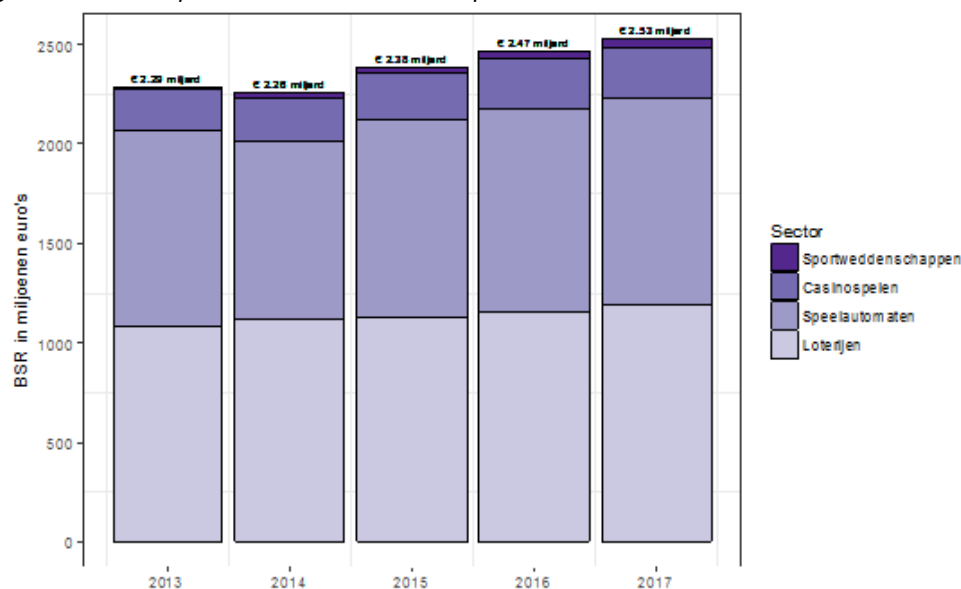
2.2.1 Omvang kansspelmarkt wederom gestegen

Het bruto spelresultaat van de Nederlandse landgebonden kansspelmarkt bedroeg in 2017 €2,53 miljard. Hiermee is het bruto spelresultaat licht gestegen (2,4%) ten opzichte van 2016 (zie Figuur 1).

De omvang van de markt wordt gemeten in termen van bruto spelresultaat.⁵ Dit sluit aan bij de internationale literatuur over kansspelen. De reden dat voor kansspelmarkten omzet niet als standaardmaat wordt gebruikt is dat het vrijwel onmogelijk is om de omzet voor casinospelen en speelautomaten te meten. Voor de sectoren waar het meten van omzet mogelijk is, zoals bij loterijen en sportwedenschappen, wordt deze maat in de sectorhoofdstukken gepresenteerd en worden geldstromen nader uitgesplitst in kosten, afdrachten, kansspelbelasting en uitgekeerde prijzen.

⁵ Omzet minus uitgekeerde prijzen. Voor de sector kansspelautomaten wordt het bruto spelresultaat berekend op basis van de afgedragen kansspelbelasting.

Figuur 1: Bruto spelresultaat totale kansspelmarkt



Bron: Jaarverslagen vergunninghouders, gegevens belastingdienst

2.2.2 Marktconcentratie sectoren

De marktconcentratie meten we in deze marktscan aan de hand van de Herfindahl-Hirschmanindex (HHI).⁶ Om een internationale vergelijking te kunnen maken wordt de concentratiegraad van de loterijensector op twee manieren berekend: op het niveau van de holding of op niveau van de vergunning. Ongeacht de gekozen methode is de sector loterijen volgens de maatstaven binnen de mededingingseconomie sterk geconcentreerd (de HHI is 0,49 op holding niveau en 0,28 op vergunning niveau), al is de concentratiegraad van de Nederlandse loterijsector in internationale vergelijking relatief laag (zie paragraaf 3.2).

De sector casinospelen is volledig geconcentreerd (de HHI is 1) aangezien slechts één aanbieder, Holland Casino, een vergunning heeft. Ook de markt voor sportweddenschappen is sterk geconcentreerd met een HHI van 0,77.

Voor kansspelen die op een fysieke locatie gespeeld worden is de geografische spreiding van het aanbod relevant. Dit is het geval voor casinospelen, casinoautomaten en speelhallen. Wanneer consumenten ver moeten reizen om toegang te krijgen tot het legale aanbod is de kans groter dat zij kiezen voor een illegaal alternatief in de buurt. Voor deze sectoren wordt in de sectorspecifieke hoofdstukken de geografische spreiding van locaties weergegeven.

2.3 Geldstromen

De omzet uit kansspelen wordt aangewend om:

1. prijzen uit te keren,
2. kansspelbelasting te betalen,
3. af te dragen aan goede doelen of de staat en
4. operationele kosten te dekken.

⁶ $HHI = \sum_{i=1}^n s_i^2$ De Herfindahl-Hirschmanindex (HHI) is een indicator voor de mate van concurrentie tussen bedrijven. De index wordt berekend aan de hand van de som van de kwadraten van de marktaandelen (s_i). De index neemt een waarde aan tussen 0 en 1. Een toename in de HHI suggereert een afname in concurrentie. Voor HHI-scores onder de 0,25 wordt veelal gesteld dat de markt niet geconcentreerd is (gebaseerd op de *Beleidsregel ACM beoordeling horizontale concentraties* en *Richtsnoren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen* van de Europese Commissie).

De derde paragraaf van de sectorspecifieke hoofdstukken gaat telkens in op de geldstromen binnen de sector. Niet alle geldstromen zijn voor alle sectoren te observeren. Alleen de belastingdruk uitgedrukt in termen van bruto spelresultaat kan worden vergeleken tussen de sectoren.

De effectieve belastingdruk uitgedrukt in termen van bruto spelresultaat is het hoogst in de sectoren casinospelen en speelautomaten (29% van het bruto spelresultaat) en is aanzienlijk lager bij sportweddenschappen (gemiddeld 5,1%). De gemiddelde belastingdruk bij loterijen is 19,6%. De verschillen worden veroorzaakt door de verdeling van prijzen en de vrijstelling van kansspelbelasting voor prijzen tot €449. Tegenover de lagere effectieve belastingdruk staat dat loterijen en sportweddenschappen ook andere afdrachtsverplichtingen hebben. Nederlandse Loterij droeg in totaal €165,4 miljoen af (€103,8 miljoen aan de Staat, €44,7 miljoen aan de sport en €17,0 miljoen euro aan de Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland). De afdracht van de niet-incidentele goededoelenloterijen, minimaal 50% van de omzet, bedroeg in 2017 €507 miljoen (€481 miljoen in 2016).

2.4 Productvariatie

Niet alle consumenten hebben dezelfde voorkeuren; de ene consument wil graag een zo groot mogelijke kans om miljonair te worden waar de ander graag vaker een (kleinere) prijs wint. Andere onderscheidende factoren zijn bijvoorbeeld de afdracht aan goede doelen en spelplezier. Om een blijvend passend en attractief aanbod te realiseren is productvariatie van belang. Hoofdstukken 3 tot en met 6 geven sectorspecifieke informatie over productdifferentiatie. Te denken valt aan spelsoorten, wijzigingen in aanbod, maar ook prijzen, winkansen en uitkeringspercentages komen aan bod.

2.4.1 Uitkeringspercentage

Toch zijn er methodes om kansspelen onderling te vergelijken. Een belangrijke maat hiervoor is het uitkeringspercentage. Het uitkeringspercentage is het percentage van de inleg dat aan prijzen wordt uitgekeerd. Het uitkeringspercentage is vooral inzichtelijk voor hetzelfde type kansspelproduct, bijvoorbeeld loterijen, maar is minder geschikt om de aantrekkelijkheid van zogenaamde *long odds* en *short odds* kansspelen te vergelijken.⁷ Onderstaand voorbeeld licht dit toe.

Voorbeeld kansberekening casinospelen

Bij het spel roulette heeft de consument ongeacht zijn strategie een uitkeringspercentage van 97,3%. Wanneer de deelnemer 20 spellen roulette speelt is de verwachting dat van elke euro die in het eerste spel is ingezet nog €0,58, ofwel 58%, over is na 20 spellen ($0,973^{20} = 0,578$). Dit uitkeringspercentage na 20 spellen is vergelijkbaar met het uitkeringspercentage dat een consument heeft bij het kopen van één lot van de Staatsloterij.

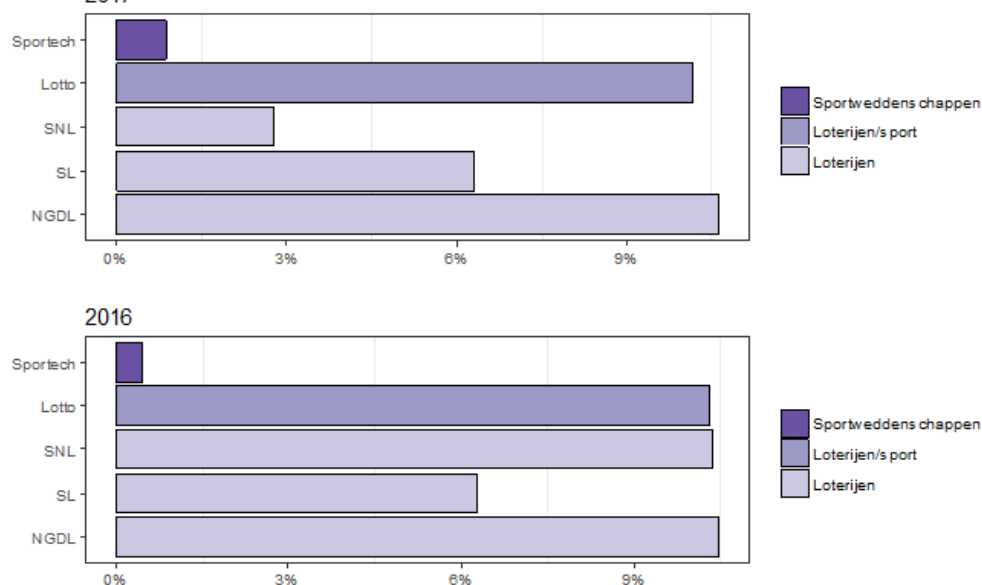
2.4.2 Reclame

Behalve in de keuze van spelkenmerken zoals uitkeringspercentage, winkansen, trekkingsfrequentie en de keuze van de te ondersteunen goede doelen, onderscheiden aanbieders zich van elkaar door marketinginspanningen. Aanbieders van loterijen hebben relatief hoge marketinguitgaven in vergelijking met andere sectoren. Dit is de conclusie van een vergelijking van relatieve reclame-uitgaven van vergunninghouders (per sector afgebeeld in Figuur 2). Deze selectie is gemaakt op

⁷ De oorspronkelijke (Engelse) betekenis van long (short) odds zijn kans-gebeurtenissen waarbij de kans om te winnen klein (groot) is. Bij gelijkblijvend uitkeringspercentage impliceren long (short) odds een grote (kleine) prijs. In de praktijk worden long (short) odds kansspelen met een lage (hoge) spelfrequentie aangeboden. In de Nederlandse beleidscontext worden kansspelen met een lang (kort) interval tussen verschillende gebeurtenissen daarom vaak als long (short) odds kansspelen aangeduid, ook al is dit in etymologische zin onzuiver.

basis van beschikbare informatie. Figuur 2 laat ook zien dat Sportech relatief weinig adverteert. Ten opzichte van vorig jaar gaf de Samenwerkende non-profit loterijen (SNL) in 2017 een aanzienlijk kleiner deel van haar omzet uitgaaf aan reclame.⁸ Holland Casino ontbreekt in dit figuur aangezien Holland Casino geen omzet rapporteert in het jaarverslag, maar bruto spelresultaat. Vijf procent van het bruto spelresultaat besteedt Holland Casino aan reclame.

Figuur 2: relatieve reclame uitgaven ten opzichte van omzet
2017



Bron: jaarverslagen vergunninghouders.

SL: Staatsloterij.

Reclame-uitgaven Holding Nationale Goede Doelen loterijen gebundeld vanwege het ontbreken van specifieke reclame-uitgaven per vergunninghouder.

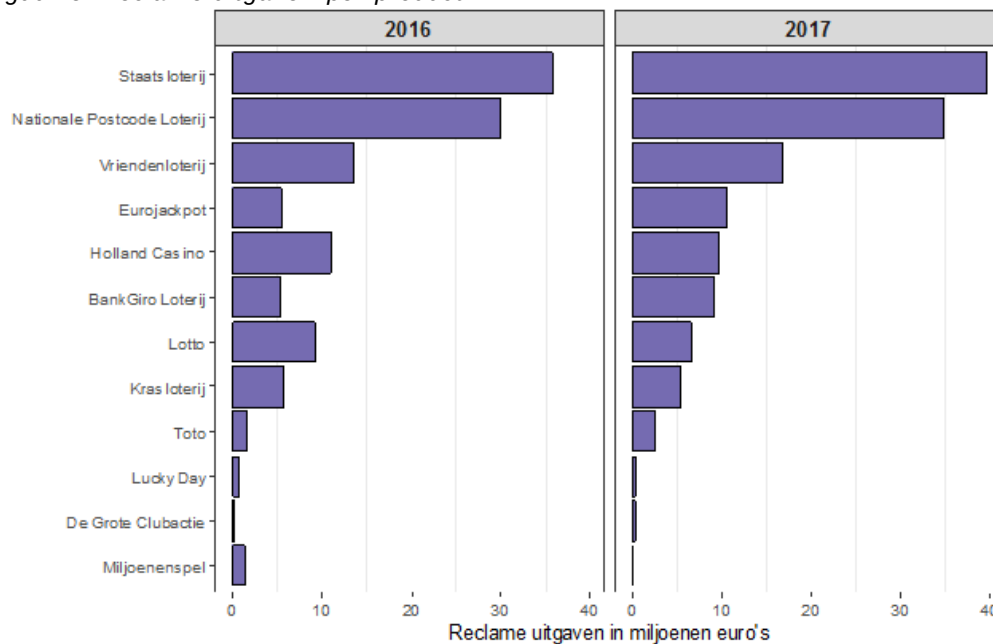
Reclame-uitgaven van Lotto B.V. gebundeld vanwege het ontbreken van specifieke reclame-uitgaven per type spel.

Gegevens van dataleverancier Nielsen bieden meer inzage in de reclame-uitgaven van vergunninghouders dan hun jaarverslagen. Zo laat Figuur 3 zien dat in absolute termen de Staatsloterij en de Nationale Postcode Loterij de grootste reclame uitgaven hadden in 2016 en 2017. Bij de bedragen moet een tweetal kanttekeningen gemaakt worden:

- de bedragen betreffen bruto kosten. Eventuele inkoopvoordelen zijn niet meegenomen. De netto kosten zijn daarom vermoedelijk (een stuk) lager, vooral voor de grootste adverteerders;
- Nielsen heeft geen data over kosten van eventuele sponsoring.

⁸ In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de verschuivingen binnen de SNL

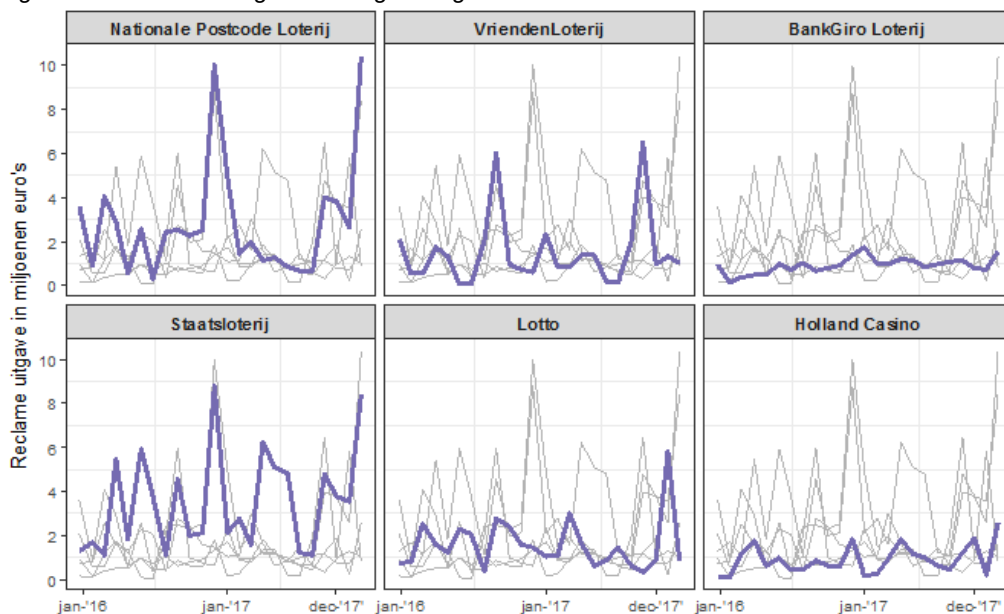
Figuur 3: Reclame uitgaven per product



Bron: Nielsen, juli 2018

De data van Nielsen geven ook inzicht in de uitgaven aan reclame per maand, met dezelfde voorbehouden als hierboven. Ter illustratie toont Figuur 4 de reclame-uitgaven van vijf vergunninghouders gedurende 2016 en 2017. We zien dat de pieken in reclame-uitgaven samenvallen met de grotere trekkingen, dikwijls tegen het eind van het jaar.

Figuur 4: reclame-uitgaven vergunninghouders

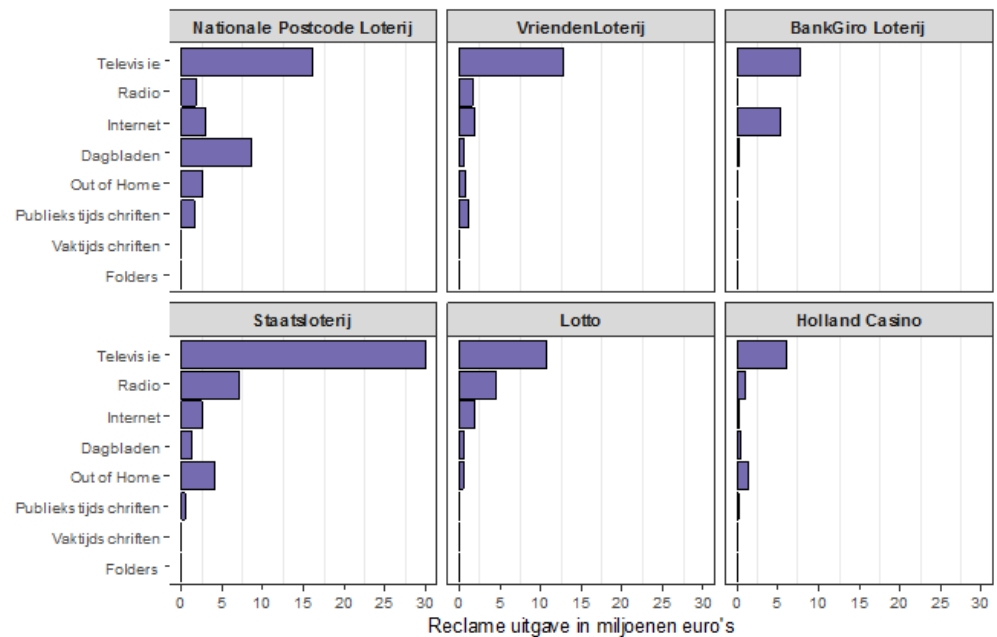


Bron: Nielsen, juli 2018

a) Nielsen heeft alleen data van de 5 weergegeven vergunninghouders

Een laatste inzicht dat Nielsen biedt is het mediumtype dat gebruikt wordt voor de reclame. Figuur 5 toont wederom de reclame uitgaven van vijf vergunninghouders, maar nu per reclamemedium. Het meeste geld wordt door vergunninghouders uitgegeven aan reclame op televisie.

Figuur 5: reclame uitgaven vergunninghouders per medium



Bron: Nielsen, juli 2018

a) Het medium bioscoop ontbreekt in Figuur 5 aangezien Nielsen voor 2017 geen data beschikbaar had

2.5 De Nederlandse speler

In deze paragraaf wordt de Nederlandse speler van kansspelen op twee manieren belicht:

- Door middel van de uitkomsten van een bevolkingsenquête uit 2016;
- door middel van een internationale vergelijking.

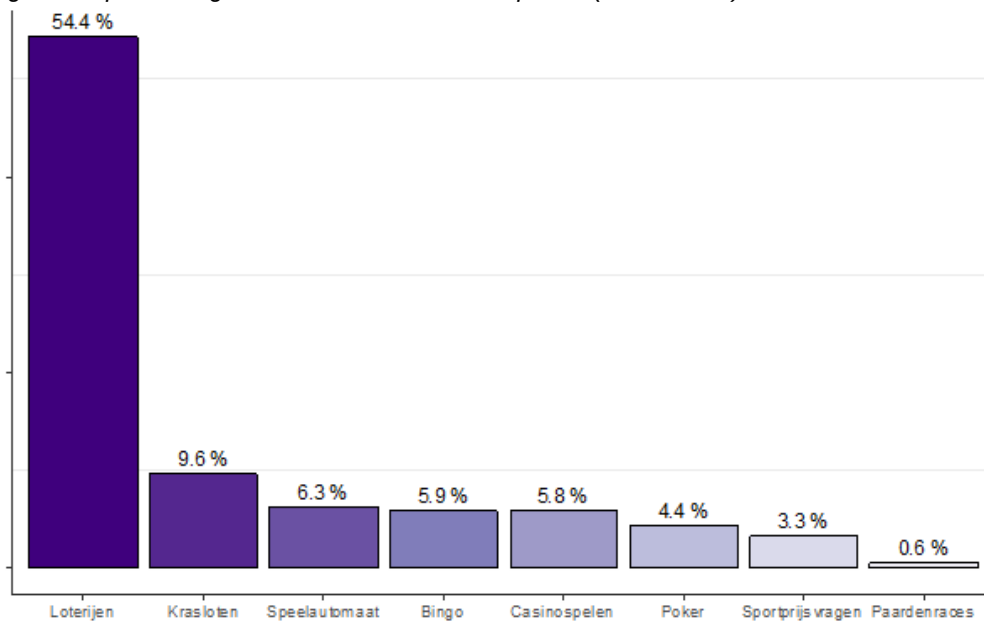
2.5.1 Bevolkingsenquête 2016

Om beter inzicht te krijgen in de Nederlandse consument heeft de Kansspelautoriteit aan onderzoeksbureau IVO gevraagd een secundaire analyse uit te voeren (Meerkerk 2017) op basis van de bevolkingsenquête van Kruijsen et al., 2016. In deze paragraaf wordt ingegaan op enkele tabellen uit deze secundaire analyse. De figuren in deze paragraaf zijn opgesteld op basis van de resultaten van de bevolkingsenquête zoals beschreven in Meerkerk 2017. Opgemerkt dient te worden dat deze resultaten inclusief deelname aan online kansspelen zijn. Dit is met name van belang bij de interpretatie van de kansspelen waarvoor in Nederland een monopolievergunning wordt afgegeven.

Meer dan de helft van de Nederlanders speelt mee aan loterijen

Meer dan de helft van de Nederlanders zegt mee te spelen aan loterijen, zie Figuur 6. 6,3% van de Nederlanders geeft aan op speelautomaten te spelen, terwijl het bruto spelresultaat van loterijen en speelautomaten elkaar niet veel ontloopt. Met andere woorden, de gemiddelde speler van speelautomaten geeft aanzienlijk meer uit aan speelautomaten dan aan loterijen.

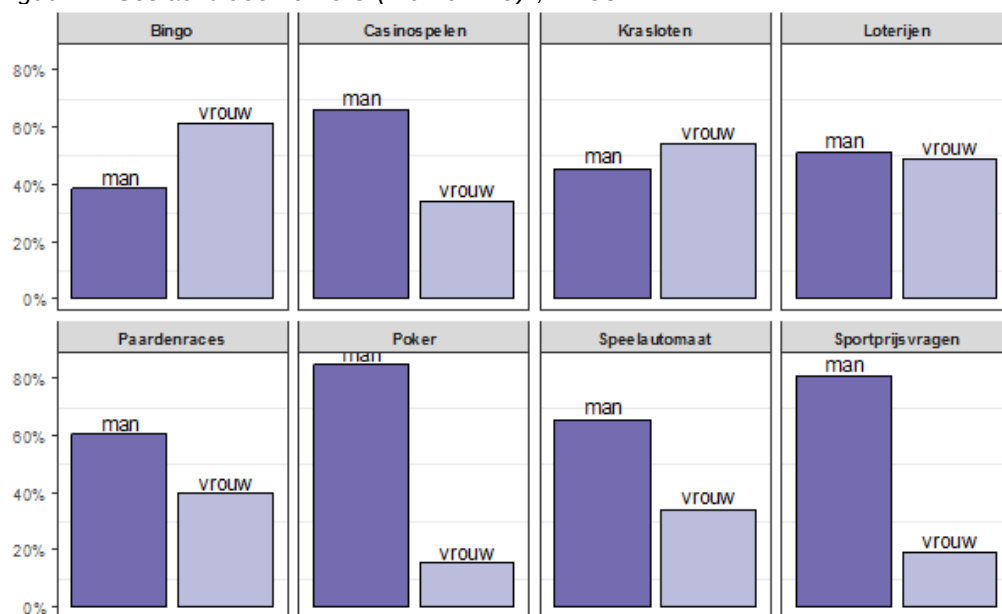
Figuur 6: percentage deelnemers aan kansspelen (incl. online), n=5872



Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016
* inclusief online deelname

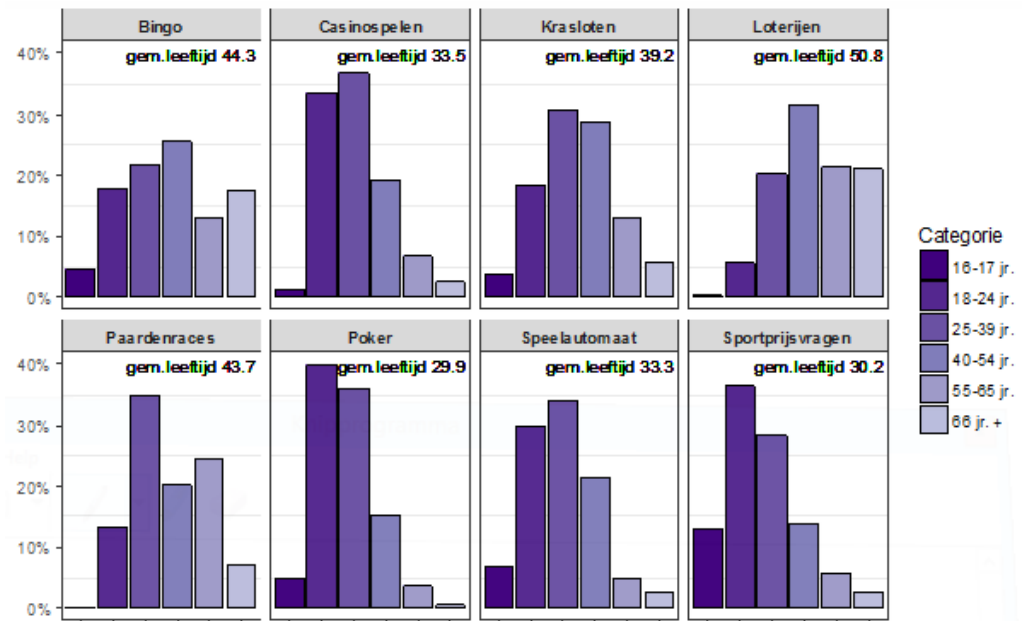
Figuur 7 en Figuur 8 laten zien dat poker en sportweddenschappen kansspelen zijn die vooral door jonge mannen, waaronder ook minderjarigen, gespeeld worden. Bingo daarentegen, en in mindere mate krasloten, worden meer door vrouwen gespeeld.

Figuur 7: Geslacht deelnemers (incl. online) , n=5872



Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016
* inclusief online deelname

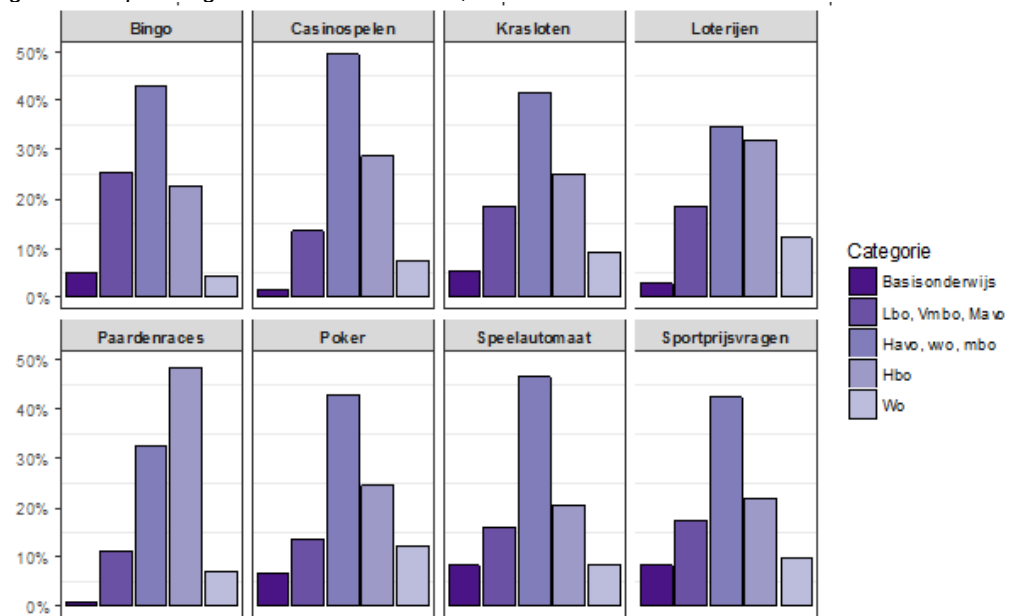
Figuur 8: Leeftijdsverdeling deelnemers, n=5872



Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016
 * inclusief online deelname

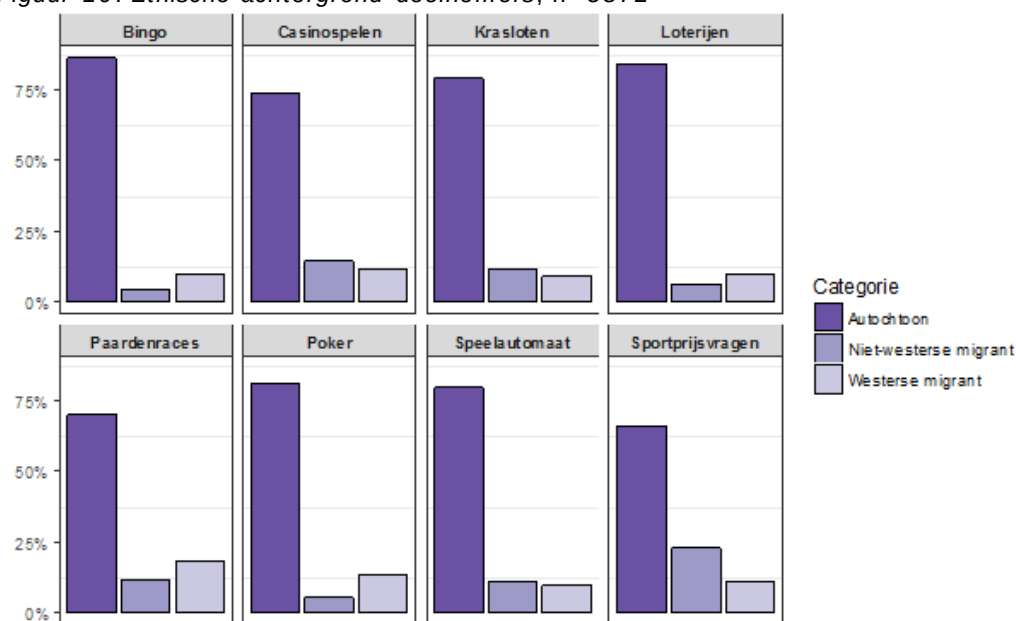
Mensen met een migratieachtergrond nemen relatief vaker deel aan sportweddenschappen. Vooral de loterij-achtige kansspelen (loterijen, krasloten en bingo) kennen voornamelijk autochtone deelnemers.

Figuur 9: Opleidingsniveau deelnemers, n=5872



Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016
 * inclusief online deelname

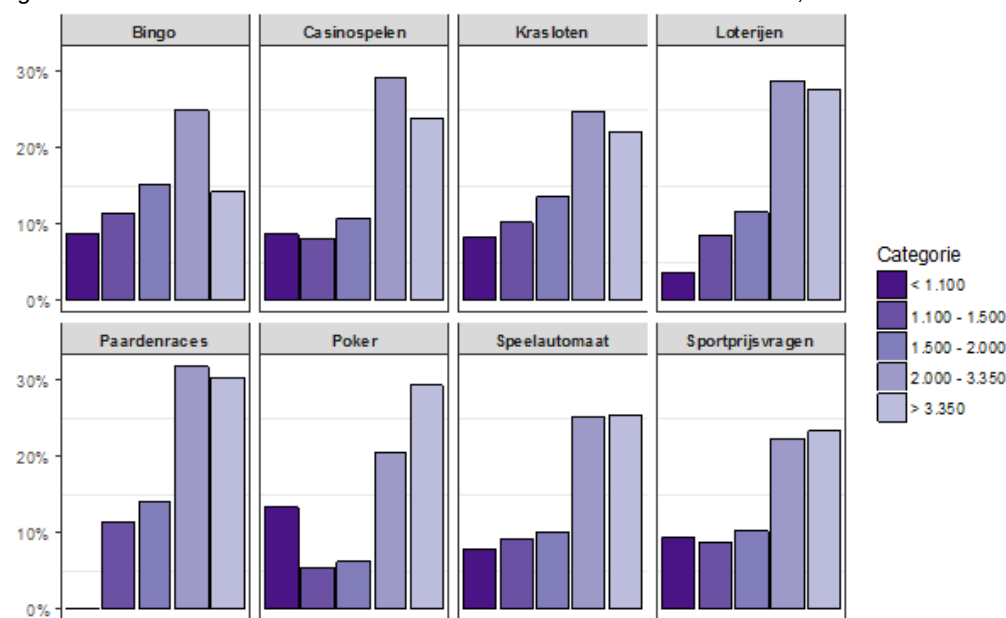
Figuur 10: Etnische achtergrond deelnemers, n=5872



Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016
* inclusief online deelname

Op basis van inkomen per huishouden laat Figuur 11 geen grote verschillen in de deelname aan kansspelen zien.

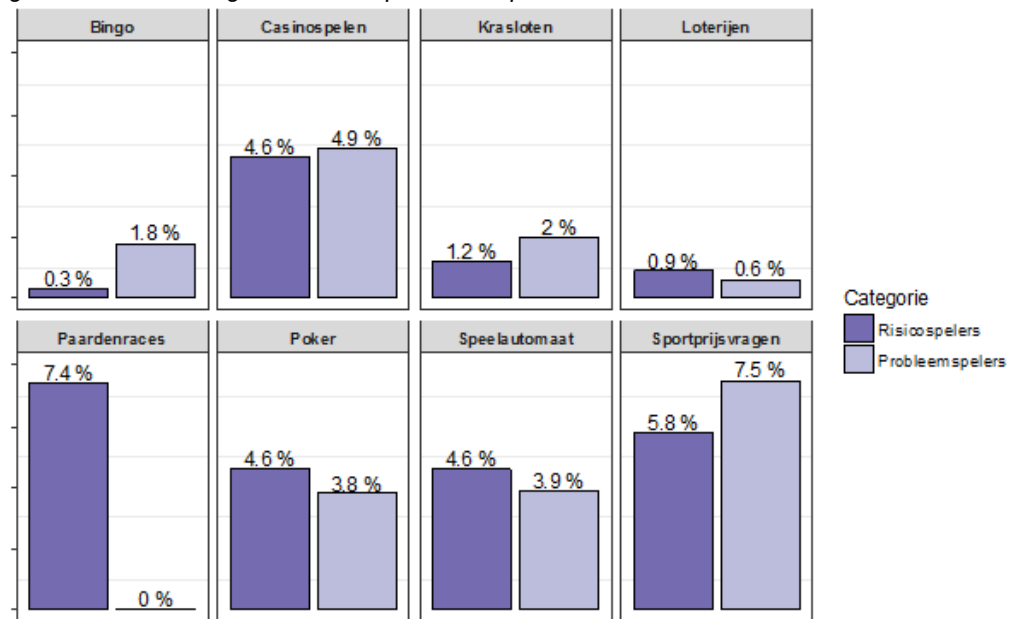
Figuur 11: Netto maandinkomen huishouden in euro's deelnemers, n=5872



Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016
* inclusief online deelname

Het percentage risico- en probleemspelers is hoger bij kansspelen die als risicovol worden gezien (casinospelen, sportweddenschappen, poker en speelautomaten), zie Figuur 12. Opvallend is dat ondanks dat een relatief hoog percentage risicospelers deelneemt aan het wedden op paardenraces, geen enkele probleemspeler aangeeft dit te doen.

Figuur 12: Percentage risico- en probleemspelers deelnemers, n=5872



Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

* inclusief online deelname

a) Risicoprofiel op basis van SOGS score, zie paragraaf 7.2.1

b) de percentages in dit figuur zijn relatief ten opzichte van alle spelers per spel.

Laagste inkomens geven het meest uit aan kansspelen

Uit het bevolkingsonderzoek blijkt ook dat juist mensen met het laagste inkomen het meest uitgeven aan kansspelen, zie onderstaande tabel.

Tabel 2: uitgaven aan kansspelen per inkomensklasse

Netto maandinkomen huishouden	< €1.100	€1.100 - €1.500	€1.500 - €2.000	€2.000 - €3.350	> €3.350	Weet niet / Wil niet zeggen
Afgelopen jaar deelgenomen	51,2%	57,7%	62,5%	68,9%	72,3%	51,5%
Gem. uitg./mnd	€95,30	€32,53	€46,29	€41,36	€48,44	€24,83

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

* inclusief online deelname

2.5.2 Uitgaven Nederlanders in vergelijking met het buitenland

In deze paragraaf laten wij zien hoe de uitgaven van de Nederlandse consumenten zich verhouden tot de uitgaven van andere Europeanen. Dit doen wij door gebruik te maken van de commerciële dataleverancier H2 Gambling Capital (hierna: H2GC).

H2 Gambling Capital

De gepresenteerde figuren in deze paragraaf berusten op gegevens van commerciële dataleverancier H2 Gambling Capital (hierna: H2GC). Deze gegevensbron is momenteel de meest omvattende verzameling van financiële kerncijfers over het wereldwijde aanbod van kansspelen. H2GC baseert haar cijfers over landgebonden kansspelen op jaarverslagen van alle grote legale aanbieders. Aangezien bij landgebonden kansspelen illegaal aanbod geen rol speelt, gaat het bij de cijfers over 2016, in tegenstelling tot het online aanbod, over optellingen en niet om schattingen.⁹ Voor zover de Kansspelautoriteit kan nagaan, corresponderen de cijfers over landgebonden aanbod met de jaarverslagen van de grote vergunninghouders.

Wel zijn er enkele verschillen ten opzichte van de indeling zoals gebruikt in de hoofdstukken in deze marktscan. Merk bijvoorbeeld op dat voor sportwedenschappen onderscheid gemaakt tussen aanbod inclusief online verkoop en exclusief online verkoop van deelnamebewijzen. In Nederland wordt e-commerce onder landgebonden aanbod geschaard.¹⁰ In de meeste andere Europese landen wordt e-commerce gezien als online aanbod. Volledigheidshalve zijn dus beide definities weergegeven.

Een ander verschil met indeling tussen de H2GC cijfers en de cijfers in deze marktscan, is dat H2GC casinoautomaten van Holland Casino schaaft onder de sector casinospelen. Aangezien casinoautomaten kansspelautomaten zijn, worden deze in dit document onder de kansspelautomaten (hoofdstuk 6) geschaard.

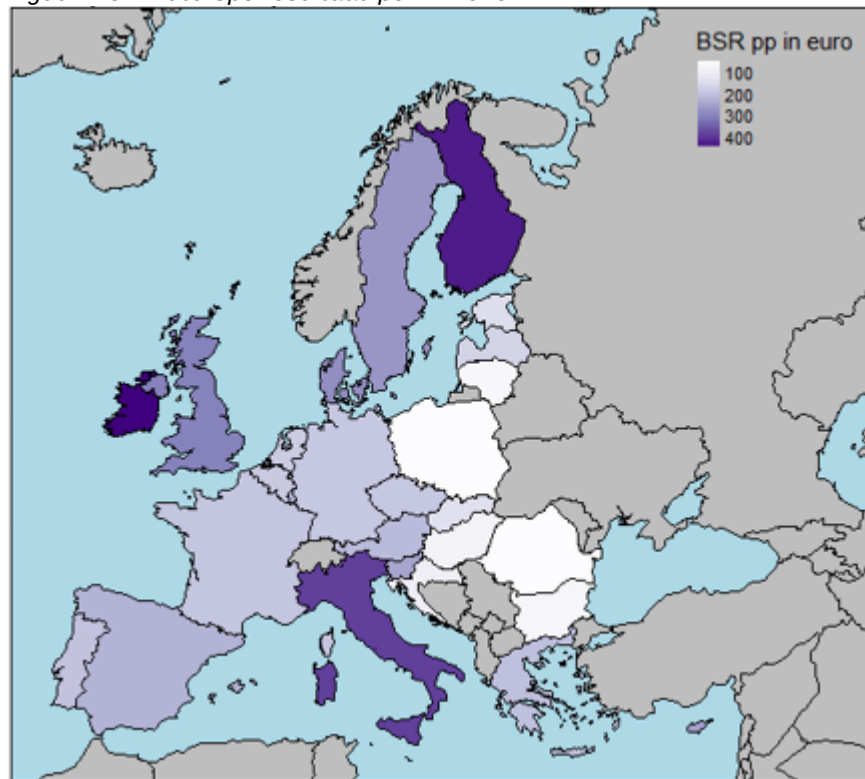
Nederlanders geven relatief weinig uit aan kansspelen

Vergeleken met andere Europese landen geven Nederlanders minder uit aan landgebonden kansspelen. Dat is de boodschap van Figuur 13 waar de uitgaven (bruto spelresultaat) per volwassen inwoner worden weergegeven. De gemiddelde uitgave van Nederlanders is net als het Europese gemiddelde gestegen ten opzichte van 2015; des te donkerder de kleur paars is, des te groter de uitgave per inwoner in dat land. De landen die grijs ingekleurd zijn, behoren niet tot de Europese Unie.

⁹ In de H2GC data wordt het woord *offshore* gebruikt in plaats van illegaal. Met offshore aanbod wordt bedoeld op aanbieders zonder een Nederlandse vergunning voor online kansspelen. Deze aanbieders hebben wel een vergunning in tenminste één land, maar bieden in andere landen zonder vergunning aan. Vaak gaat het om grote beursgenoteerde ondernemingen, zie Marktscan online kansspelen 2015.

¹⁰ Naast de winkelverkoop en abonnementenverkoop is het Nederlandse vergunninghouders toegestaan om hun kansspelen via het internet te verkopen mits er ook een landgebonden equivalent bestaat voor het betreffende kansspel. Dit wordt e-commerce genoemd.

Figuur 13: Bruto spelresultaat per inwoner

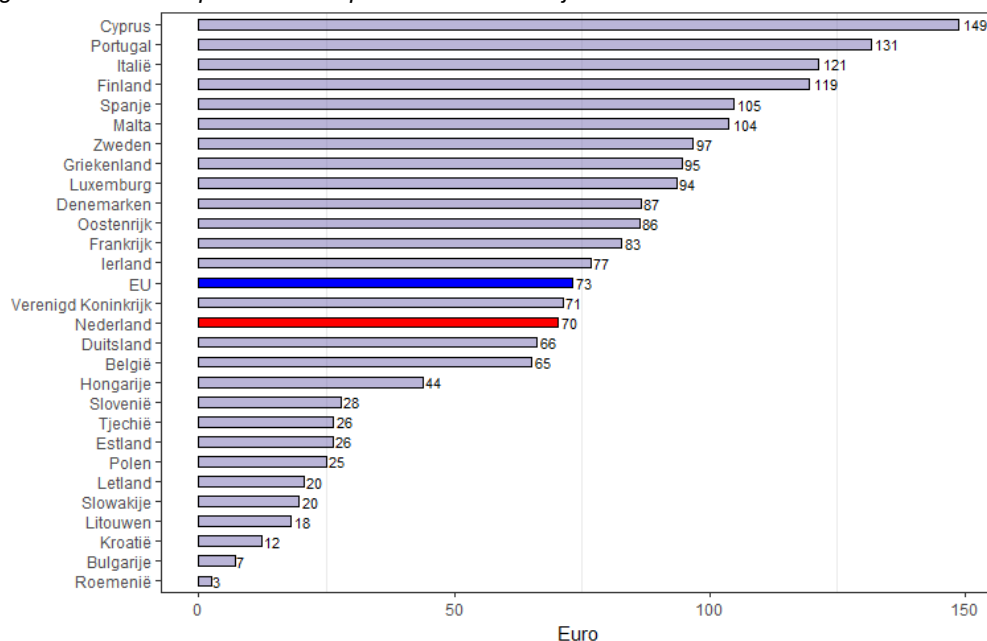


Bron: H2 Gambling Capital, 5 mei 2018

Casino relatief populair in Nederland

De overige figuren in deze paragraaf, Figuur 14 tot en met Figuur 17, geven inzicht in het bruto spelresultaat voor de specifieke sectoren. Alleen aan casinospelen geven Nederlanders meer geld uit dan het Europees gemiddelde, maar in absolute waarden nog altijd een stuk minder dan landen als Ierland. Wat betreft uitgaven aan loterijen en aan kansspelautomaten zit Nederland in de Europese middenmoot. Aan sportweddenschappen geven Nederlanders relatief weinig uit.

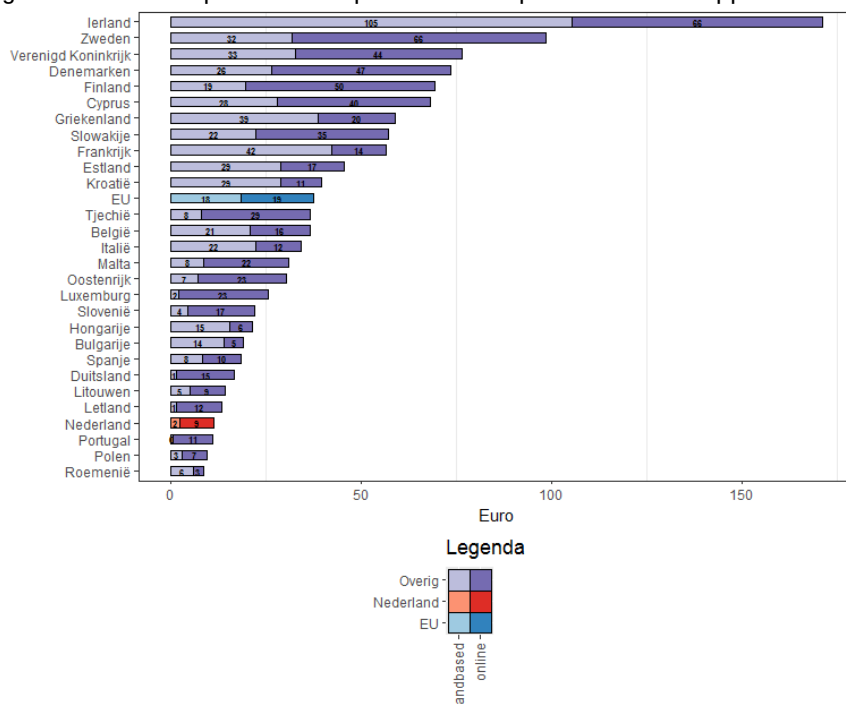
Figuur 14: Bruto spelresultaat per inwoner loterijen



Bron: H2 Gambling Capital, 3 mei 2018

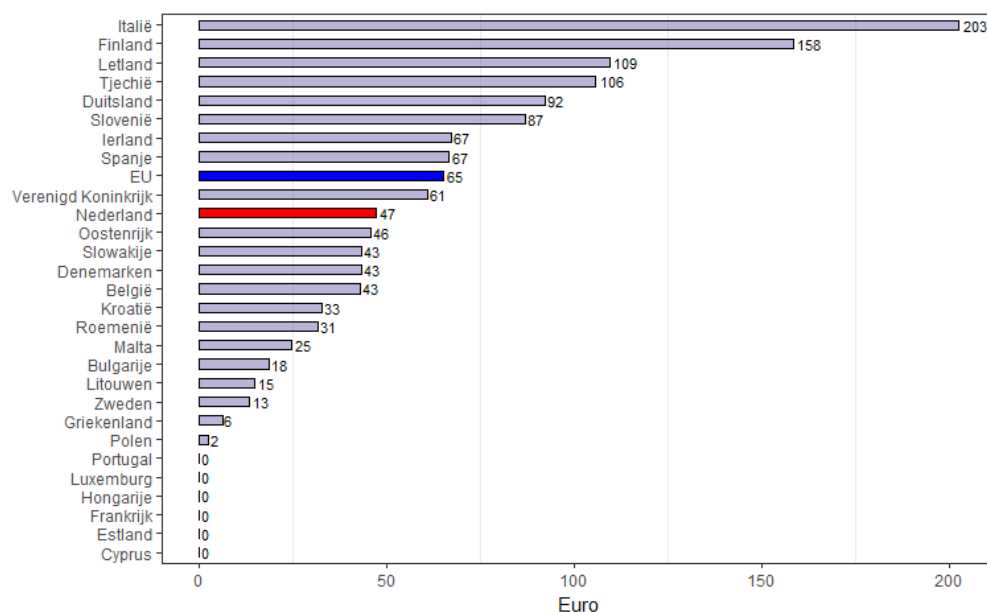
Nederlanders geven internationaal gezien weinig geld uit aan sportweddenschappen, zie Figuur 15. Dit is te verklaren aangezien er slechts twee legale aanbieders (zie voor meer detail hoofdstuk 4) van sportweddenschappen zijn in Nederland.

Figuur 15: Bruto spelresultaat per inwoner sportweddenschappen



Bron: H2 Gambling Capital, 3 mei 2018

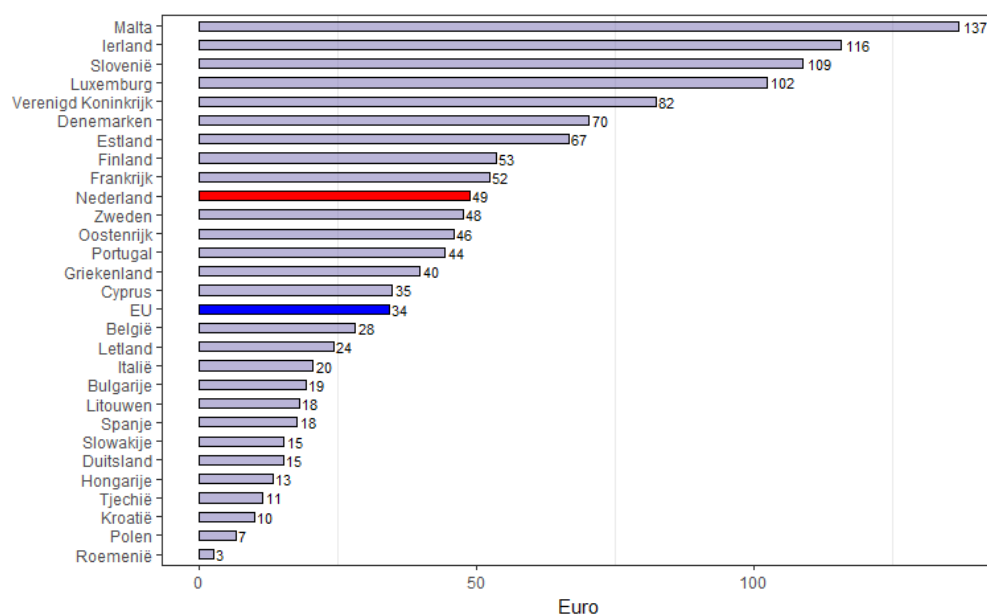
Figuur 16: Bruto spelresultaat per inwoner speelautomaten (speelautomaten exclusief casinoautomaten)



Bron: H2 Gambling Capital, 3 mei 2018

Nederlanders geven iets minder dan gemiddeld uit aan kansspelautomaten dan het Europees gemiddelde. In 2017 was de Nederlandse gemiddelde uitgave net als in 2016 echter aanzienlijk hoger dan in 2015 (€39)

Figuur 17: Bruto spelresultaat per inwoner casinospelen en casinoautomaten



Bron: H2 Gambling Capital, 3 mei 2018

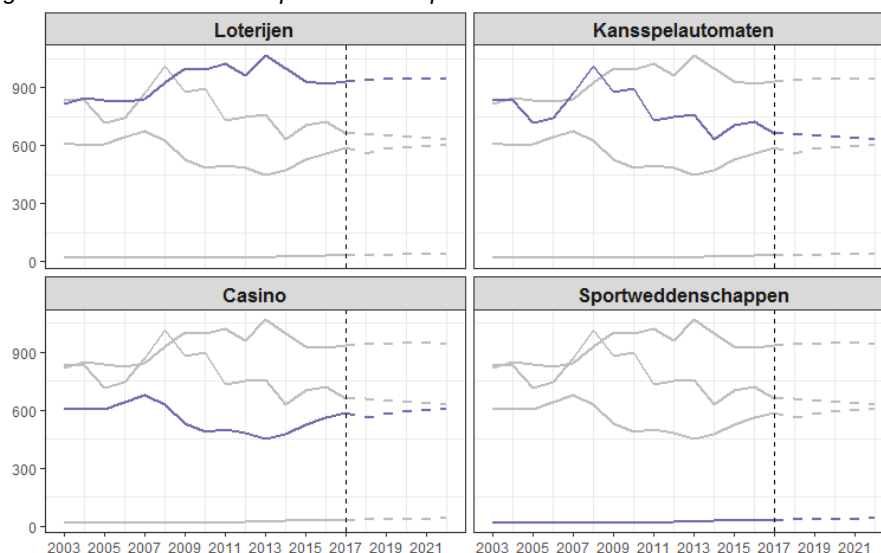
Trend kansspelautomaten in Nederland tegenovergesteld van Europese trend

De omvang van de kansspelautomatensector in de EU neemt een opvallende vlucht vanaf 2003, zie Figuur 19. Het bruto spelresultaat van deze sector benadert de omvang van loterijen. De ontwikkelingen in Nederland laten echter een ander beeld zien, zie Figuur 18. Kansspelautomaten in Nederland hebben al langer een aanzienlijk aandeel in de totale kansspelmarkt, maar er is juist sprake van een dalende trend.

Dat loterijen de grootste sector van de landgebonden kansspelmarkt vormen is een Europees verschijnsel. De ontwikkeling van het bruto spelresultaat van de Nederlandse loterijmarkt komt goed overeen met de ontwikkeling in andere Europese landen. De financiële crisis heeft overal de sector loterijen onder druk gezet, en in tegenstelling tot de voorspellingen van vorig jaar voorspelt H2GC dat het niveau de komende jaren stabiliseert.

Het bruto spelresultaat gegenereerd in casino's valt in Nederland relatief hoger uit dan in andere Europese landen. Volgens de voorspellingen van H2GC zijn de vooruitzichten voor landgebonden casino's positief voor de komende jaren voor zowel Nederland als Europa.

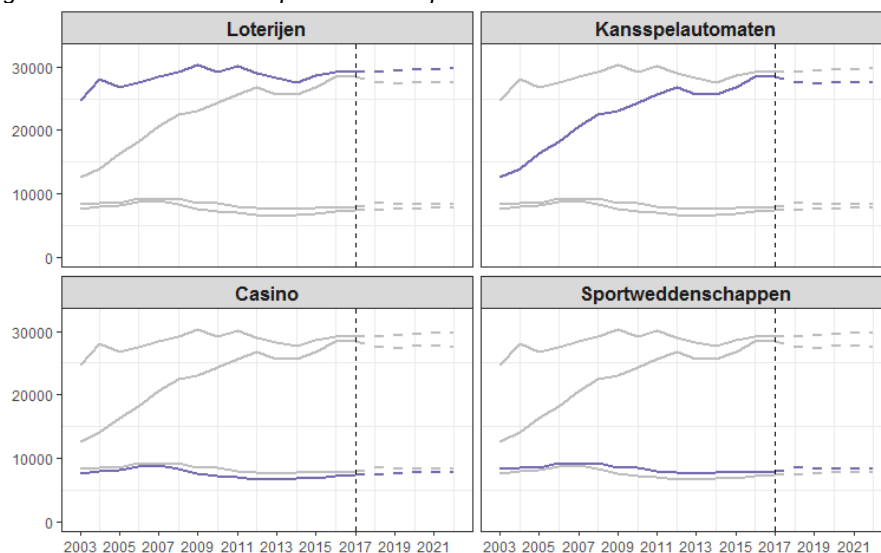
Figuur 18: Trend bruto spelresultaat per sector in Nederland



Bron: H2 Gambling Capital, 3 mei 2018

Toelichting: Elk van de figuren geeft het BSR van één sector (vet gedrukte lijn) weer ten opzichte van de overige sectoren (licht gedrukte lijnen)

Figuur 19: Trend bruto spelresultaat per sector van EU-28



Bron: H2 Gambling Capital, 3 mei 2018

Toelichting: Elk van de figuren geeft het BSR van één sector (vet gedrukte lijn) weer ten opzichte van de overige sectoren (licht gedrukte lijnen)

3 Loterijen

3.1 Vergunningen en vergunninghouders

3.1.1 Stelsel voor loterijen

De Wet op de kansspelen kent een vergunningstelsel voor de volgende loterijen:

- Staatsloterij;
- Lotto;
- goededoelenloterijen;
- instantloterij (krasloten).

Tabel 3 geeft een overzicht van de segmenten, de vergunninghouders en de spellen die zij aanbieden. De tabel bevat eveneens informatie over de verplichte minimale uitkeringspercentages en afdrachten, beide uitgedrukt in termen van percentage van de inleg. De werkelijke afdrachten kunnen in de praktijk hoger liggen.

Zoals beschreven in de *Marktscan landgebonden kansspelen 2016* is het stelsel voor niet-incidentele loterijen in 2016 open gegaan. Als gevolg hiervan heeft de Kansspelautoriteit aan *Lottovate Nederland B.V.* en aan *Fair Share Nederland B.V.* een vergunning verleend voor het organiseren van een niet-incidentele goededoelenloterij.^{11,12} Beide partijen organiseerden in 2017 geen trekking en worden daarom in het vervolg van dit hoofdstuk niet beschreven.

¹¹ <https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2016/november/dfdef/>

¹² <https://www.kansspelautoriteit.nl/besluiten/meerjarige/fair-share-nederland/>

Tabel 3: Overzicht loterijproducten: wettelijke uitkerings- en afdrachtspercentages (als percentage van de totale inleg)

Segment	Holding	Vergunninghouder	Spellen	Prijzen	Afdracht
Staatsloterij	Nederlandse Loterij B.V.	Staatsloterij B.V.	Miljoenenspel Staatsloterij	≥ 60%	≥ 15% ^a
Lottospelen	Nederlandse Loterij B.V.	Lotto B.V.	Lotto 6/45	≥ 47,5% ^c	≥ 18%
			Lotto 4\5		
			Cijferspel		
			Lucky Day		
			Eurojackpot		
Instantloterijen	Nederlandse Loterij B.V.	Lotto B.V.	Krasloten	≥ 47,5%	n.v.t. ^d
Goededoelen-loterijen	Goede Doelen Loterijen N.V.	Nationale Postcode Loterij N.V.	Postcode loterij	n.v.t	≥ 50% ^b
	Goede Doelen Loterijen N.V.	BankGiro Loterij N.V.	BankGiro loterij	n.v.t	≥ 50% ^b
	Goede Doelen Loterijen N.V.	VriendenLoterij N.V.	Vriendenloterij	n.v.t	≥ 50% ^b
	n.v.t.	Stichting Samenwerkende Non-profit Loterijen	Grote Clubactie	n.v.t	≥ 50% ^b
			Support Actie		
			Nationale Scoutingloterij		
			Zonnebloemloterij		
			Jantje Beton Loterij		
			KWF Seizoensloterij		
	Zeal Network SE	Lottovate Nederland B.V.	Raffl'd	n.v.t	≥ 50% ^b
	IJsberg Holding B.V. Misa Holding B.V.	Fairshare Nederland B.V.	Lot of Happiness	n.v.t	≥ 50% ^b

Bron: Wet op de Kansspelen. Vergunningen Kansspelautoriteit

a) Afdracht aan de staat

b) Afdracht aan doelen van enig algemeen belang

c) Het prijsuitkeringspercentage in de Vergunning Sportprijzsvragen en Lotto van 47,5% is een gemiddelde van de lottospelen, cijferspel én sportprijzsvragen.

d) De volledige opbrengst van instantloten wordt, na aftrek van prijzen en kosten, afgedragen.

Tabel 3 laat ook zien dat de enkele vergunninghouders meerdere spellen aanbieden. Andere vergunninghouders bieden slechts één spel aan. In dit hoofdstuk wordt op basis van de beschikbare informatie inzicht gegeven in de cijfers per vergunning. Veelal zijn de cijfers op spelniveau niet beschikbaar.

3.1.2 Vergunninghouders loterijen

Monopolie vergunningen

Staatsloterij

Titel II van de Wet op de kansspelen bevat een vergunningsstelsel voor de staatsloterij.¹³ Wat een staatsloterij is, wordt in de wet als volgt omschreven: een loterij waarbij door trekking de nummers van de deelnamebewijzen worden aangewezen waarop de prijzen vallen en waarbij ten minste 60% van de door de deelnemers betaalde inleg aan prijzen wordt uitgelooft.¹⁴ De vergunning kan op grond van artikel 9 lid 1 van de Wok maar door één rechtspersoon worden geëxploiteerd en is in 1992 door de voormalige staatssecretaris van Financiën verleend aan de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij, de rechtsvoorganger van Staatsloterij B.V. (hierna: Staatsloterij).¹⁵

¹³ Merk op dat er een verschil is in de schrijfwijze van het spel en de aanbieder. De aanbieder wordt aangeduid met een hoofdletter (Staatsloterij), terwijl het spel wordt geschreven met een kleine letter (staatsloterij).

¹⁴ Deze 60% is een netto-verplichting: de netto prijzen dienen minimaal 60% van de inleg te vormen.

¹⁵ Dit is bepaald in de 'Wet Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij' van 14 mei 1992, houdende regeling met betrekking tot de oprichting van de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij en wijziging van titel II van de Wet op de kansspelen.

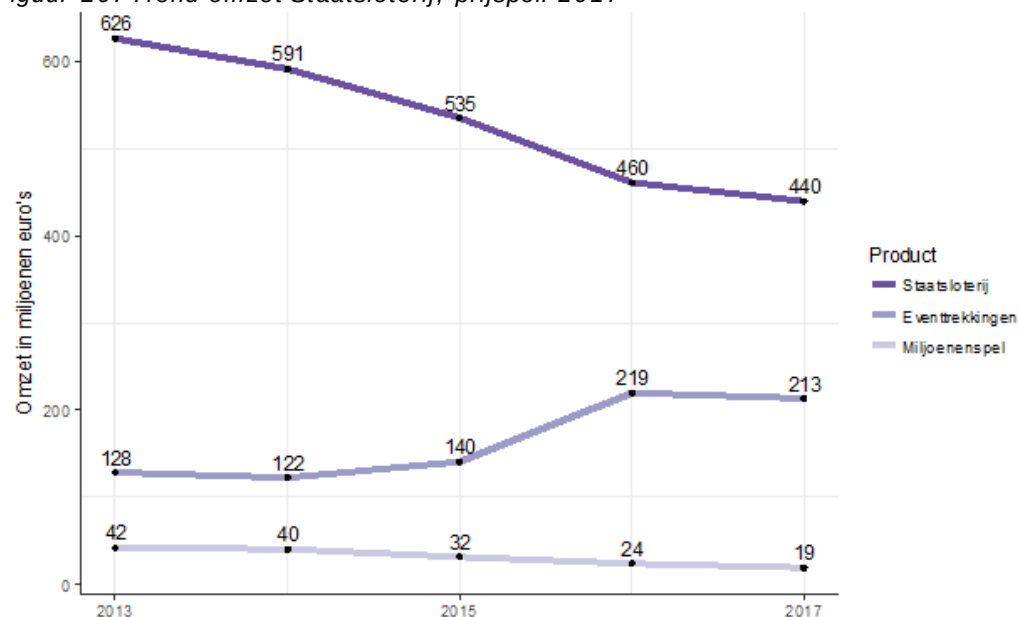
Naast het toezicht door de Kansspelautoriteit valt de Staatsloterij, zoals alle staatsdeelnemingen, tevens onder het bedrijfsmatige toezicht door het Ministerie van Financiën. Het resultaat van de Staatsloterij vloeit op basis van de wet naar de Staat (€104 miljoen in 2017 inclusief vennootschapsbelasting; €100 miljoen in 2016), en daarom valt de Staatsloterij mede onder het toezicht door de Algemene Rekenkamer en de Compatibiliteitswet.

De Staatsloterij biedt de volgende loterijproducten aan:

- de staatsloterij met elke 10de van de maand een reguliere trekking;
- de Eventtrekkingen;
- het Miljoenenspel: loterij met een wekelijkse trekking.

Figuur 20 geeft inzicht in de verdeling van de totale omzet van de producten van de Staatsloterij in 2013 tot en met 2017. De omzet van de staatsloterij en het Miljoenenspel vertoonde al enige jaren een dalende trend en in 2017 daalde de omzet van de eventtrekkingen eveneens licht.

Figuur 20: Trend omzet Staatsloterij, prijspeil 2017



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

Lotto

Titel IVa van de Wet op de kansspelen bevat een vergunningsstelsel voor lottospelen. Een lotto is een kansspel dat gericht is op deelnemers een aantal symbolen te doen voorspellen, die door loting of trekking worden verkregen uit een van tevoren opgegeven aantal symbolen. Voor het organiseren van lottospelen kan slechts één vergunning verleend worden. Deze vergunning mag alleen verleend worden aan de houder van de vergunning voor sportprijsvragen¹⁶. De vergunning is per 1 januari 2017 verleend aan de Lotto B.V. (hierna: Lotto) en heeft een looptijd van vijf jaar.

Ten minste 47,5% van de totale inleg (van lottospelen, cijferspelen en sportwedenschappen samen) wordt als prijzen uitgekeerd aan de spelers. Ten minste 18% van de totale inleg (van lottospelen en cijferspelen samen) moet volgens een vaste formule verdeeld worden over twee goededoelenorganisaties: 72,46% voor de Vereniging Nederlands Olympisch Comité*Nederlandse Sport Federatie (hierna: NOC*NSF), 27,54% voor de Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (hierna: Stichting ALN).

Lotto biedt de volgende lottospelen aan:

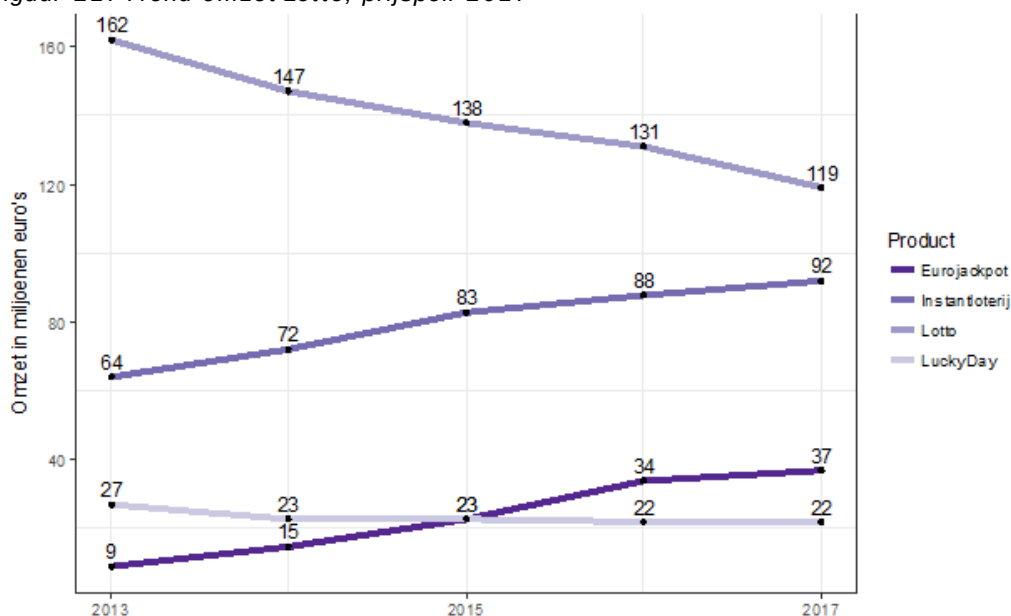
- Lotto 6/45 en Lotto 4\5;
- Lucky Day;

¹⁶ Artikel 27b, eerste lid, Wet op de kansspelen.

- Eurojackpot.

In Figuur 21 is goed te zien dat de reguliere Lottotrekking een omgekeerde trend volgt aan die van de Eurojackpot en de instantloterij. Dit is een trend die internationaal ook terug te zien is: lotto's dalen ten opzichte van pan-Europese loterijen met grotere jackpots. Ondanks dat de instantloterij onder een andere vergunning valt, is dit ook een loterijproduct van Lotto. Onder de figuur wordt nader ingegaan op instantloterijen.

Figuur 21: Trend omzet Lotto, prijspeil 2017



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

Instantloterij

Titel IIa van de Wet op de kansspelen bevat een vergunningsstelsel voor de instantloterij. Een instantloterij is een loterij waarbij het winnende lot al is bepaald voordat de loten worden verkocht. Voor het organiseren van instantloterijen kan slechts één vergunning verleend worden. Deze vergunning is per 1 januari 2017 verleend aan Lotto en heeft een looptijd van vijf jaar.

Ten minste 47,5% van de opbrengst is bestemd voor de uitkering aan prijzen.¹⁷ Het netto spelresultaat (bruto spelresultaat minus kosten) moet volgens een vaste formule verdeeld worden over twee goededoelenorganisaties: 72,46% voor het NOC*NSF en 27,54% voor de Stichting ALN.

In 2017 bedroeg de omzet van de instantloterij €92 miljoen, een stijging van 6% ten opzichte van de omzet in 2016. Figuur 21 laat zien dat de omzet van de instantloterij de laatste vijf jaar geleidelijk stijgt. Ook deze trend zien we in andere Europese landen.

Goededoelenloterijen

Op basis van art. 3 van de Wet op de kansspelen kan er een vergunning verleend worden voor het organiseren van een kansspel, indien met opbrengst hiervan enig algemeen belang wordt gediend. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit is bevoegd om deze vergunningen te verlenen indien het prijzenpakket groter dan €4.500 is.

¹⁷ Art. 14b lid 3 Wok. Deze 47,5% is een bruto-verplichting.

Beleidsmatig wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds kortlopende vergunningen met een looptijd van maximaal zes maanden (incidentele vergunningen) en vergunningen met een langere looptijd (niet-incidentele vergunningen).¹⁸

Niet-incidentele vergunningen

De houder van een niet-incidentele vergunning is verplicht ten minste 50% van de totale inleg af te dragen aan een doel van algemeen belang.

Per 1 januari 2017 heeft de Kansspelautoriteit een vergunning verleend met een looptijd van vijf jaar aan de volgende vergunninghouders:

- de Nationale Postcode Loterij N.V. (hierna: Nationale Postcode Loterij); 14 trekkingen met een totale omzet in 2017 van €715 miljoen. De Nationale Postcode Loterij steunt goede doelen die zich inzetten voor mens en natuur;
- de BankGiro Loterij N.V. (hierna: BankGiro Loterij); 15 trekkingen met een totale omzet in 2017 van € 150 miljoen. De BankGiro Loterij steunt cultuur en behoud van cultureel erfgoed;
- de VriendenLoterij N.V. (hierna: VriendenLoterij); 14 trekkingen met een totale omzet in 2017 van €118 miljoen. De VriendenLoterij steunt goede doelen die zich richten op gezondheid en welzijn van mensen;
- de Stichting Samenwerkende Non-Profit Loterijen (hierna: Samenwerkende Non-profit Loterijen) met een totale omzet in 2017 van €19 miljoen.
- Lottovate Nederland B.V. (hierna: Lottovate); organiseerde in 2017 geen loterij;
- Fair Share Nederland B.V. (hierna: Fair Share); organiseerde in 2017 geen loterij.

De eerste drie vergunninghouders zijn werkmaatschappijen van de Holding Nationale Goede Doelen Loterijen N.V. (hierna: NGDL). De drie zusterbedrijven hebben een vergelijkbare zeggenschapsstructuur, werken nauw samen en gebruiken bijvoorbeeld een gezamenlijk callcenter. Behalve als het uitsluitend om omzet gaat worden de drie vergunninghouders van de NGDL – om economische en pragmatische redenen – in de analyses hieronder geaggregeerd weergegeven.

De vierde vergunninghouder is de Samenwerkende Non-profit Loterijen: een samenwerkingsverband van de Nationale Stichting de Grote Clubactie, de Vereniging Scouting Nederland, de Stichting Koningin Wilhelminafonds voor de Nederlandse Kankerbestrijding, de Nationale Vereniging De Zonnebloem en de Stichting Nationaal Jeugd Fonds Jantje Beton.

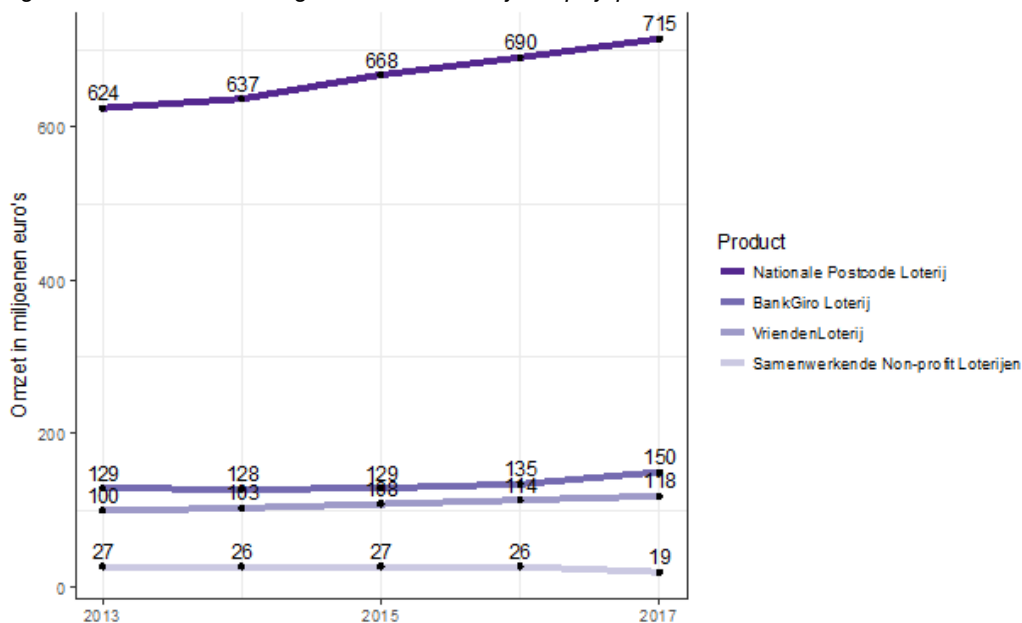
De vijfde vergunninghouder is Lottovate. Lottovate is een 100% dochteronderneming van Lottovate Limited, die 100% eigendom van ZEAL Network SE is. Lottovate was in 2017 nog niet gestart met exploitatie van de vergunning. Lottovate blijft dan ook buiten beschouwing in het vervolg van dit hoofdstuk.

De laatste aanbieder aan wie de Kansspelautoriteit (op 26 September 2017) een vergunning heeft verleend is Fair Share. Aangezien Fair Share in 2017 ook niet is gestart met de exploitatie van de vergunning blijft deze aanbieder ook verder buiten beschouwing in dit hoofdstuk.

Figuur 22 geeft een samenvattend beeld van de verdeling van de omzet van goededoelenloterijen.

¹⁸ Deze worden ook wel aangeduid als *semipermanente, langjarige of meerjarige* vergunningen.

Figuur 22: Trend omzet goededoelenloterijen, prijspeil 2017



Bron: Jaarverslagen goededoelenloterijen en gegevens Kansspelautoriteit

In bovenstaand figuur valt ook op dat de omzet van de Samenwerkende Non-profit Loterijen in 2017 relatief flink gedaald is. Dit is te verklaren doordat KWF Kankerbestrijding begin 2017 geen trekkingen organiseerde onder de vlag van de Samenwerkende Non-profit Loterijen, maar onder een incidentele loterijvergunning (zie kader).

KWF Kankerbestrijding organiseert jaarlijks vier trekkingen onder de vlag van de Samenwerkende Non-profit Loterijen. Ultimo 2016 is KWF Kankerbestrijding als participant uitgetreden uit de Samenwerkende Non-profit Loterijen. Voor de eerste twee trekkingen van 2017 ontving KWF Kankerbestrijding een incidentele vergunning van de Kansspelautoriteit. Op 27 juli 2017 is KWF Kankerbestrijding heringetreden tot de Samenwerkende Non-profit Loterijen en de laatste twee trekkingen van 2017 vonden daarmee weer onder de vlag van de Samenwerkende Non-profit Loterijen plaats.

Incidentele vergunningen

Naast bovenstaande niet-incidentele vergunningen verstrekt de Kansspelautoriteit vergunningen voor incidentele kansspelen. De opbrengst van dit kansspel dient besteed te worden aan doelen van algemeen belang, met een minimum van 50% van de opbrengst. Voorbeelden hiervan zijn: de bouw van een nieuw clubgebouw, dakrenovatie van een kerk of de aanschaf van nieuwe muziekinstrumenten voor een muziekvereniging. Deze vergunningen hebben een looptijd van ten hoogste zes maanden.

In 2017 zijn 38 aanvragen voor incidentele kansspelvergunningen in behandeling genomen (zie Tabel 4). Van de 38 verleende vergunningen is er één door de aanvrager geannuleerd wegens tegenvallende opbrengsten.

Tabel 4: Overzicht incidentele loterijen¹⁹

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aantal aanvragen	50	51	51	41	41	38
Ingetrokken/geannuleerd/procedure stopgezet	14	10	9	7	5	1
Omzet (in miljoen €)	€3,4	€5,0	€3,0	€3,0	€2,1	€7,8
Afdracht goed doel (in miljoenen)	€2,3	€3,8	€2,1	€2,1	€1,5	€6,9
Afdracht goed doel (% van omzet)	67%	76%	69%	72%	71%	88%
Uitgekeerde prijzen (in miljoenen)	€0,4	€0,4	€0,4	€0,3	€0,1	€0,7

Bron: gegevens Kansspelautoriteit

Omdat incidentele loterijen in omvang beperkt zijn in vergelijking met de niet-incidentele loterijvergunningen, wordt deze groep loterijen in deze marktscan verder buiten beschouwing gelaten. Dat gezegd hebbende is er sprake van een relatief grote omzetsijging in 2017 ten opzichte van vorige jaren. Zoals hierboven al gemeld is dit te verklaren door twee trekkingen van de KWF Kankerbestrijding in 2017. Eind 2017 besloot de KWF Kankerbestrijding zich weer aan te sluiten bij de Samenwerkende Non-profit Loterijen.

De Kansspelautoriteit ziet bij incidentele loterijen een ontwikkeling dat er steeds grotere prijzen, zoals huizen, worden uitgekeerd en dat de prijzen van loten stijgen.

Gemeentelijke vergunningen

Voor het organiseren van incidentele kansspelen met een prijzenpot kleiner dan €4.500 kan een gemeentelijke vergunning aangevraagd worden. Deze vergunningen worden verleend door de burgemeester en wethouders van de gemeente waar de trekking plaatsvindt. De Kansspelautoriteit houdt geen toezicht op deze vergunningen en heeft ook geen data beschikbaar over de omvang van dit segment.

Promotionele kansspelen

Een promotioneel kansspel is het, bij wijze van promotie, geven van gelegenheid om mee te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen. Voor het organiseren van promotionele kansspelen kan geen vergunning worden verleend op grond van de Wet op de kansspelen. Indien wordt voldaan aan de voorwaarden zoals beschreven in de *Gedragscode promotionele kansspelen 2014*, is het toegestaan promotionele kansspelen te organiseren.²⁰ Enkele voorwaarden uit deze gedragscode zijn:

- de communicatiekosten voor een promotioneel kansspel bedragen maximaal €0,45;
- de totale waarde van het prijzenpakket bedraagt maximaal €100.000,- per jaar;
- de aanbieder dient voorafgaand aan de deelname duidelijk te maken wat de totale waarde van het prijzenpakket is.

Omdat de Kansspelautoriteit geen vergunning verstrekt voor promotionele kansspelen, zijn er ook geen gegevens voorhanden over de omvang van deze kansspelen. Dit segment blijft dan ook buiten beschouwing in het vervolg van dit hoofdstuk.

¹⁹ Deze tabel gaat uit van datum aanvraag; omzet en afdracht zijn mogelijk (deels) gerealiseerd in het jaar na aanvraag.

²⁰ <http://www.kansspelautoriteit.nl/algemene-onderdelen/serviceblok/veelgestelde-vragen/veelgestelde-vragen/promotionele/promotioneel/>

3.2 Omvang en marktaandelen

3.2.1 Omzet Nationale Postcode Loterij voor het eerst groter dan de Staatsloterij

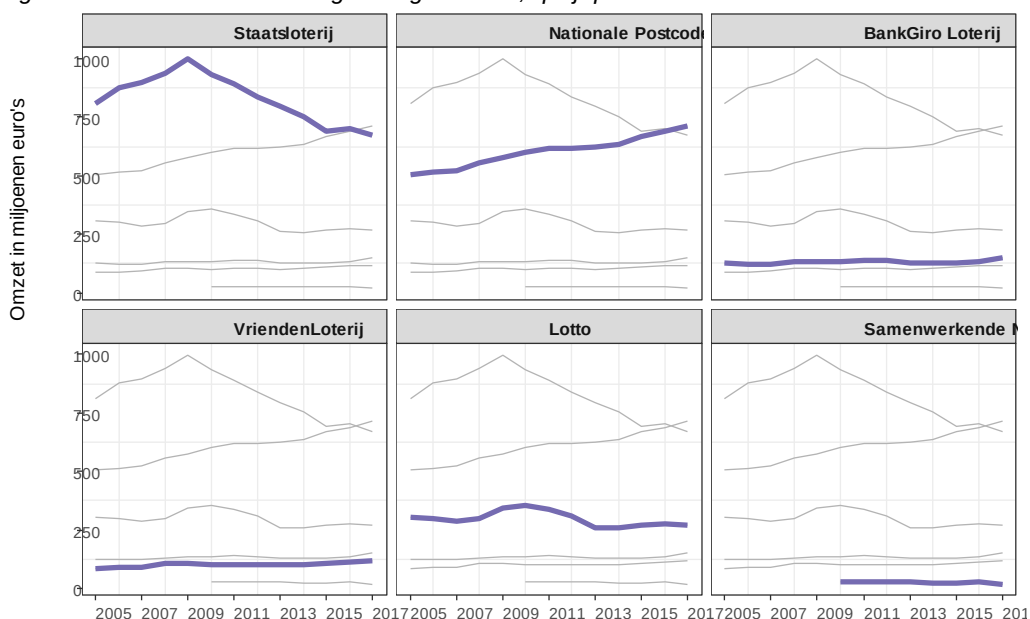
Over een langere periode bezien, zoals weergegeven in Figuur 23, stijgt de omzet van Nationale Postcode Loterij gestaag en was in 2017 voor het eerst groter dan de omzet van de Staatsloterij. De omzet van Lotto daalde tussen 2009 en 2013, maar de dalende trend is daarna gestopt en is er nu sprake van een lichte stijging.

De totale omzet van de vergunde loterijen bedroeg in 2017 €1,94 miljard.²¹ De omzet van de totale markt voor loterijen is daarmee ten opzichte van 2016 1% gestegen.

Aanzienlijke daling omzet Samenwerkende Non-profit Loterijen

De omzet van de Samenwerkende non-profit Loterijen daalde in 2017 met iets minder dan 7 miljoen euro. Deze daling komt bijna geheel op het conto van KWF Kankerbestrijding. Deze loterij had voor de eerste twee trekkingen in 2017 een incidentele loterijvergunning waardoor de omzet niet bijdroeg aan de totale omzet van de Samenwerkende non-profit Loterijen.

Figuur 23: Trend omzet vergunninghouders, prijspeil 2017



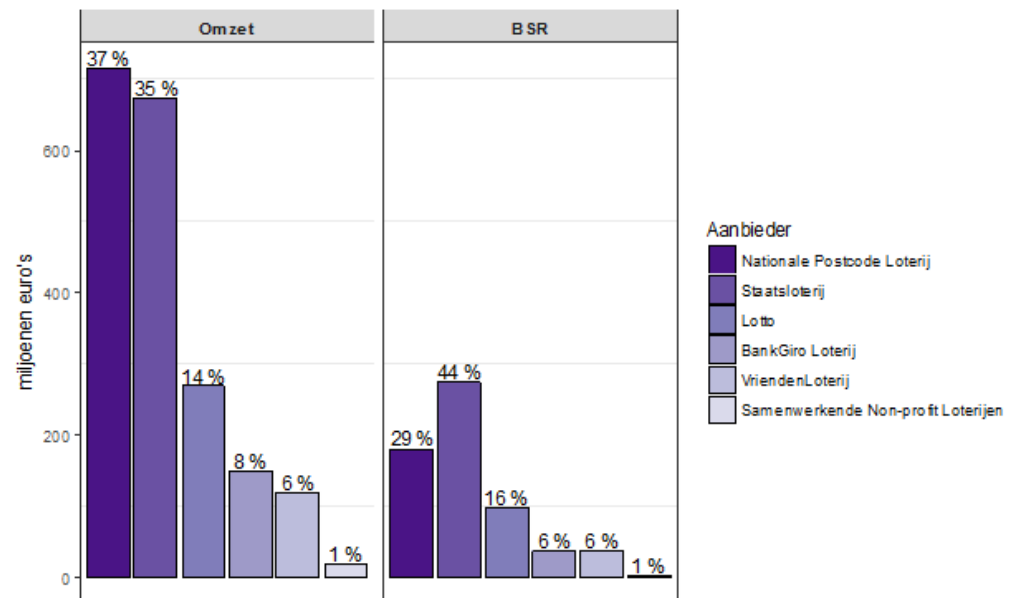
Bron: Jaarverslagen vergunninghouders

Toelichting: Elk van de figuren geeft de omzet van één vergunninghouder (vet gedrukte lijn) weer ten opzichte van de overige vergunninghouders (licht gedrukte lijnen)

In termen van omzet heeft de Nationale Postcode Loterij in 2017 het grootste marktaandeel. In termen van het bruto spelresultaat heeft de Staatsloterij het grootste marktaandeel, zie Figuur 24.

²¹ In dit totaal zijn de incidentele loterijen (omzet van circa € 3 miljoen in 2015) en de gemeentelijke loterijen (omzet onbekend) niet meegerekend.

Figuur 24: Aandelen vergunninghouders 2017

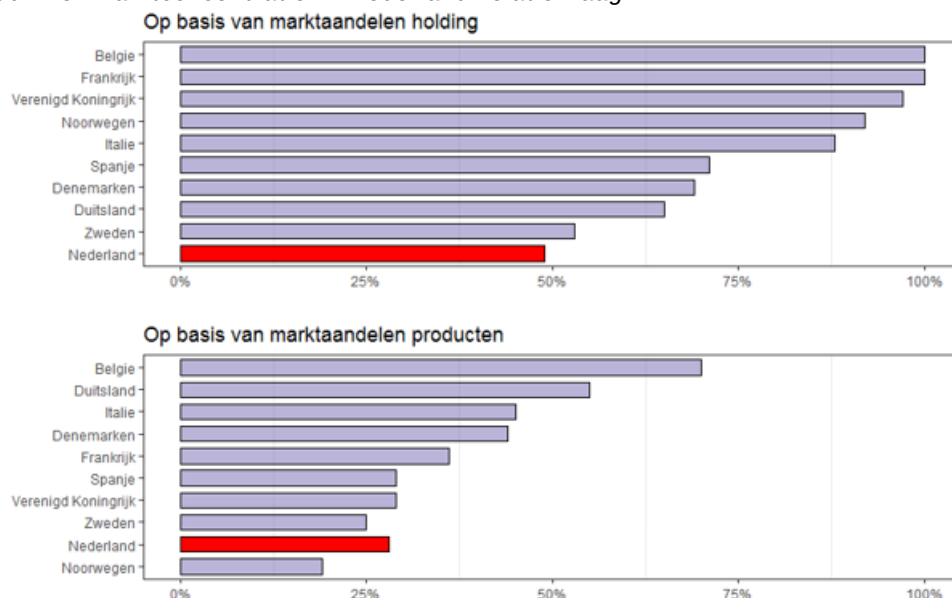


Bron: jaarverslagen vergunninghouders

3.2.2 Marktconcentratie loterijen in Nederland relatief laag

In vergelijking met andere landen is de concentratiegraad in Nederland, ondanks de fusie tussen de Staatsloterij en Lotto, relatief laag op het niveau van holdings. Figuur 25 toont de HHI-index op zowel holdingniveau (bovenste paneel) als productniveau (onderste paneel) voor Nederland en een aantal belangrijke Europese landen in 2017. In België en Frankrijk worden loterijproducten aangeboden door een monopolist (gedeeltelijk) in staatseigendom. De HHI-index op het niveau van aanbieders is dan 100%. Deze aanbieders bieden wel verschillende producten aan waardoor de HHI-index op productniveau lager uitvalt.

Figuur 25: Marktconcentratie in Nederland relatief laag²²



Bron: H2 Gambling Capital, 5 mei 2018

De concentratiegraad binnen de sector loterijen is hoog volgens de maatstaven van de mededingingspraktijk. Dit betekent dat de concurrentie beperkt is, en daarmee mogelijk ook de prikkels voor vergunninghouders om adequaat in te spelen op de behoefte van de consument. Dit kan een risico zijn voor de attractiviteit van het spelaanbod en daarmee de kanalisatiegraad. De Herfindahl-Hirschman Index, berekend met behulp van de omzet-aandelen van vergunninghouders, is 0,29 (voor definitie HHI zie paragraaf 2.1). Door de fusie tussen Staatsloterij en Lotto is de marktconcentratie op holdingniveau gestegen ten opzichten van 2015 en bedraagt 0,62; Nederlandse Loterij en de Nationale Goede Doelen Loterijen domineren de markt.

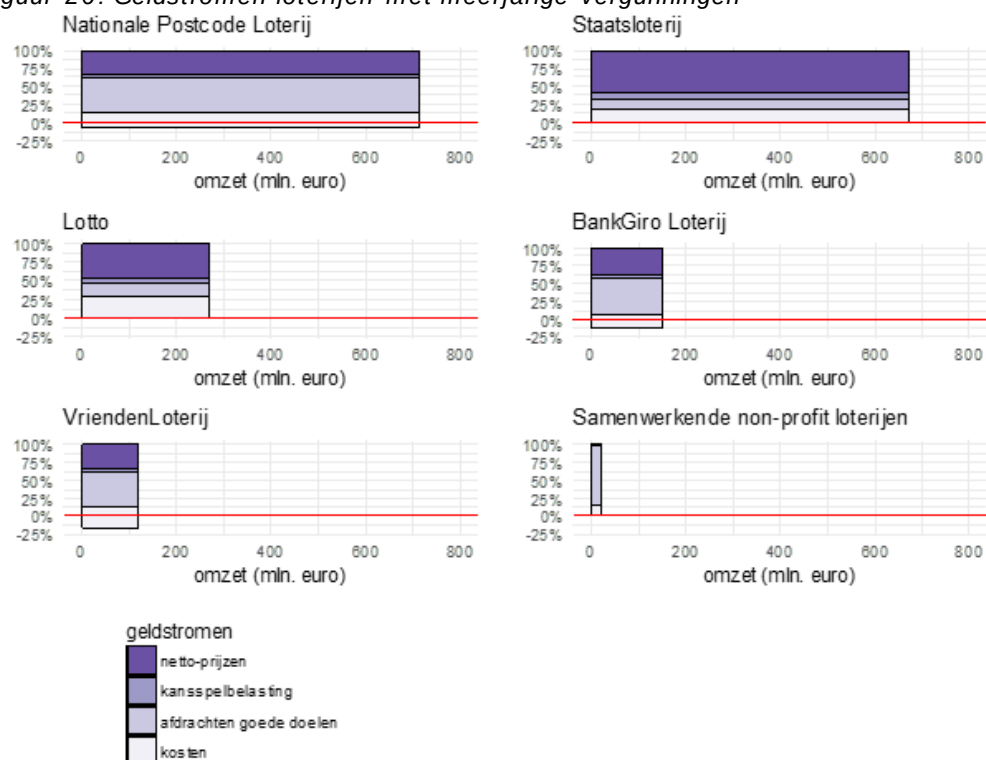
3.3 Geldstromen

De omzet van loterijen wordt aangewend om (1) prijzen uit te keren, (2) kansspelbelasting te betalen, (3) af te dragen aan goede doelen of de staat en (4) operationele kosten te dekken.

In Figuur 26 zijn de geldstromen van de zes meerjarige loterijvergunninghouders weergegeven. Op de verticale as staan de verschillende geldstromen van de vergunninghouders als percentage van de totale omzet. De horizontale as toont de omzet (in miljoenen euro's) van de verschillende loterij-aanbieders (hoe breder de balk des te groter de omzet). Voor de loterijen van de Nationale Goede Doelen Holding geldt dat meer dan 100% van de omzet wordt besteed aan prijzen, afdrachten en kosten. Dit is te verklaren doordat deze loterijen inkoopvoordelen krijgen op de prijzen in natura. Hierdoor is de totale waarde van de prijzen hoger dan de inkoopwaarde van deze prijzen.

²² Het verschil tussen de HHI op productniveau in bovenstaand figuur en de HHI genoemd in paragraaf 2.2 is te verklaren omdat H2GC met schattingen werkt, terwijl de Kansspelautoriteit de data uit de jaarverslagen gebruikt.

Figuur 26: Geldstromen loterijen met meerjarige vergunningen



Bron: Jaarverslagen, opgave Nederlandse Loterij B.V., berekening Kansspelautoriteit.

a) De kosten van de Lotto zijn geschat: wij berekenen de kosten van Lotto naar rato van omzet loterijproducten in totale omzet

b) De kosten van de Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij en VriendenLoterij zijn geschat naar rato van omzet van het gehele concern Nationale Goede Doelen loterijen

c) De Staatsloterij draagt af aan de Staat

3.3.1 Uitgekeerde prijzen gemiddeld 49% van de omzet

De vergunninghouder met het hoogste uitkeringspercentage is de Staatsloterij.²³ Conform de Wet op de Kansspelen keert de Staatsloterij minimaal 60% van de omzet aan prijzen uit. Het gewogen gemiddelde van uitgekeerde nettoprijzen in de sector loterijen bedraagt 49% van de omzet.

Een aantal loterijen keert ook prijzen in natura uit. Deze prijzen worden vaak ingekocht voor een lager bedrag dan de waarde in het economisch verkeer (waarover de kansspelbelasting berekend wordt). Door dit verschil tussen de marktwaarde en inkoopwaarde van prijzen kunnen de totale geldstromen boven 100% van de omzet uitkomen. In Figuur 26 is dit zichtbaar doordat de rechthoek die de kosten van de NGDL weergeeft onder de 0% ligt.

3.3.2 Afdrachten aan goede doelen en de Staat stijgen

De Nationale Postcode Loterij droeg in 2017 in absolute bedragen het meeste geld af aan goede doelen: €357,5 miljoen. Dit komt overeen met 50% van de omzet die alle artikel-3 loterijen conform de Wet op de kansspelen minimaal dienen af te dragen. In relatieve termen droeg de Samenwerkende Non-Profit Loterijen in 2017 het meeste af, te weten 83% van de omzet.

Nieuwe verdeelsleutel NLO

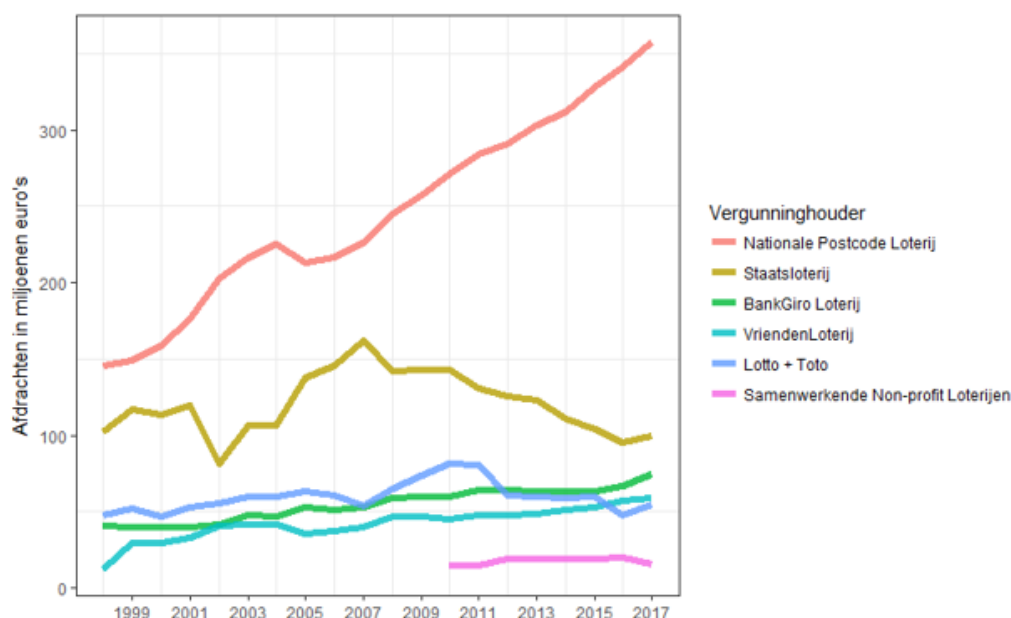
Op basis van de vrije geldstromen uit Staatsloterij B.V. en Lotto B.V. hebben de staat en NOC*NSF en ALN afspraken gemaakt over de verdeling van het resultaat van de Holding. Er is een verdeelsleutel van 63% voor de staat en 37% voor NOC*NSF en ALN vastgesteld (van de 37% is conform de statuten 72,46% bestemd voor NOC*NSF en 27,54% voor ALN). De financiële verwerking van het resultaat van de Holding is

²³ Voor een uitleg van het begrip uitkeringspercentage zie paragraaf 2.4.

zo ingericht dat aan de voorwaarden in de kansspelvergunningen en aan de eisen van de Wet op de kansspelen voldaan is.

De totale afdracht gegenereerd door de exploitatie van loterijen in 2017 bedroeg 650 miljoen euro, een stijging ten opzichte van 2016. Figuur 27 laat per vergunninghouder de afdracht aan goede doelen zien. Hierbij valt op dat ondanks dat de omzet van de Nationale Postcode Loterij ieder jaar stijgt sinds 1990, de afdracht in 2005 daalde ten opzichte van de afdracht in 2004. Deze daling wordt verklaard doordat de afdrachtsverplichting tot 1 september 2004 nog 60 procent bedroeg. Na deze datum werd het huidige afdrachtspercentage van 50% van kracht.

Figuur 27: Afdrachten van loterijen aan staat en goede doelen, niet gecorrigeerd voor inflatie



Bron: jaarverslag Nationale Postcode Loterij 2017, jaarverslag Samenwerkende Non-profit Loterijen
a) Lottovate en Fair Share organiseerden in 2017 geen trekking

3.3.3 Ruim twee derde van het prijzengeld is vrijgesteld van kansspelbelasting

Prijswinnaars van loterijen zijn verplicht 29% kansspelbelasting te betalen over de brutoprijzen hoger dan €449,-.²⁴ Brutoprijzen onder de €449,- zijn vrijgesteld van kansspelbelasting.

Rekenvoorbeeld kansspelbelasting bij loterijen

Een geadverteerde nettoprijs van €1.000.000,- correspondeert met een brutoprijs van €1.408.450,70 (één miljoen euro gedeeld door 0,71). Hierover draagt de loterijvergunninghouder 29% kansspelbelasting af aan de belastingdienst (€408.450,70 in dit geval). Aan de prijswinnaar wordt netto één miljoen euro uitbetaald. Deze consument is zelf vervolgens geen kansspelbelasting meer verschuldigd.

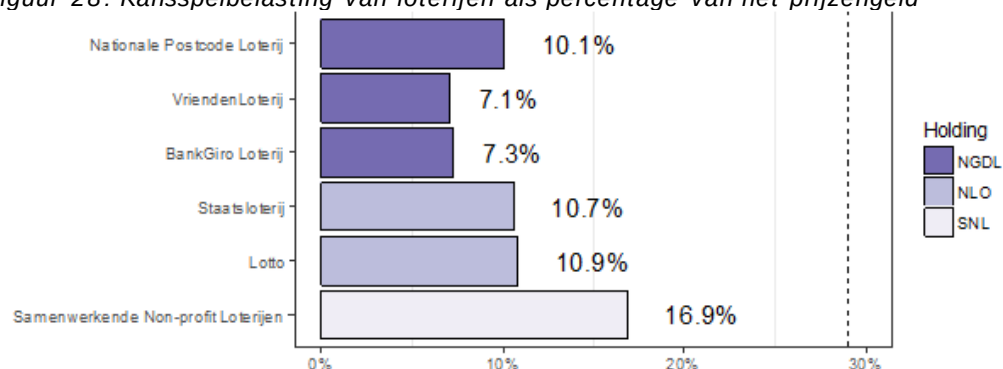
Doordat het merendeel van de prijzen onder het vrijstellingsbedrag valt, ligt de gewogen gemiddelde belastingdruk voor loterijen met 10% ruim onder het nominale belastingtarief van 29%.²⁵ Dit betekent dat ruim twee derde van het loterijprijzengeld is vrijgesteld van kansspelbelasting.

²⁴ Per januari 2018 is het percentage kansspelbelasting 30,1%

²⁵ De gemiddelde belastingdruk voor een loterij is de feitelijk afgedragen kansspelbelasting gedeeld door het totale brutoprijzengeld (dit laatste is gelijk aan het feitelijk uitgekeerde nettoprijzengeld gedeeld door 0,71).

Per loterij kan de gemiddelde belastingdruk verschillen, afhankelijk van de samenstelling van het prijzenpakket. Een aanbieder met veel kleine prijzen houdt verhoudingsgewijs minder kansspelbelasting in dan een aanbieder met relatief veel hoge prijzen.

Figuur 28: Kansspelbelasting van loterijen als percentage van het prijzengeld

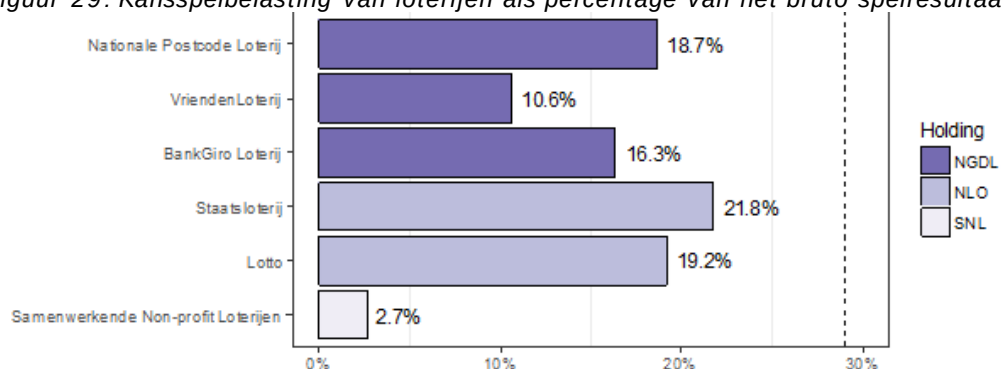


Bron: jaarverslagen vergunninghouders, berekening Kansspelautoriteit

3.3.4 Percentage kansspelbelasting loterijen lager dan voor casino of speelhallen

De verschillende *short-odds* kansspelen zoals speelautomaten en casinospelen kennen een andere grondslag voor de kansspelbelasting. Aanbieders van deze kansspelen betalen 29% over het bruto spelresultaat, zonder een vrijstellingsbedrag. De gewogen gemiddelde belastingdruk als percentage van het bruto spelresultaat is voor loterijen 19,6%.²⁶ Vergeleken met aanbieders van *short-odds* kansspelen betalen loterijaanbieders dus ruim 10 procentpunt minder kansspelbelasting als percentage van het bruto spelresultaat. Figuur 29 schetst het door de verschillende loterijaanbieders betaalde kansspelbelasting als percentage van het van afdrachten geschoonde (zie kader onder Figuur 29) bruto spelresultaat. De Staatsloterij betaalde in 2017 het hoogste percentage kansspelbelasting als deel van het bruto spelresultaat.

Figuur 29: Kansspelbelasting van loterijen als percentage van het bruto spelresultaat



Bron: jaarverslagen vergunninghouders, berekening Kansspelautoriteit

Van afdracht geschoonde bruto spelresultaat

In dit document worden kansspelsectoren met elkaar vergeleken op basis van het bruto spelresultaat. Een vergelijking puur op basis van bruto spelresultaat is niet zuiver aangezien diverse aanbieders te maken hebben met afdrachtsverplichtingen. Deze verplichtingen drukken op het spelresultaat. Vandaar dat de Kansspelautoriteit in dit document op diverse plekken het 'van afdracht geschoonde bruto spelresultaat' gebruikt. Hierbij worden de afdrachten van de omzet afgetrokken alvorens een vergelijking te maken.

²⁶ In deze berekening wordt het bruto spelresultaat "geschoond" van afdrachten aan goede doelen, maar niet van afdrachten aan aandeelhouders (zoals momenteel de Staat).

3.4 Productdifferentiatie

De vergunninghouders van loterijen hebben verschillende mogelijkheden om hun producten van concurrerende producten te onderscheiden. Aanbieders van goededoelenloterijen kunnen zich bijvoorbeeld onderscheiden met de goede doelen die zij aan zich weten te binden waardoor ze niet alleen op basis van het prijzenpakket concurreren met andere aanbieders.

Het vervolg van dit hoofdstuk gaat dieper in op een aantal productkenmerken, zoals trekkingen, productinnovatie, lotprijs, winkans en uitkeringspercentage. Anders dan bij andere producten is bij kansspelen de "prijs" (in de zin van aankoopbedrag) een inherent productkenmerk.

3.4.1 Loterijen bieden gedifferentieerde producten aan

Loterijen bieden gedifferentieerde producten aan, zie ook het kader op pagina 39. Een belangrijk kenmerk van loterijen is de trekkingsfrequentie. De Staatsloterij, Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij en VriendenLoterij hebben allemaal een maandelijks trekking plus eventuele extra trekkingen. De Lotto biedt meer frequente trekkingen aan (dagelijks, wekelijks en maandelijks) en de Samenwerkende Non-Profit Loterijen hebben een jaarlijkse of kwartaaltrekking. Tabel 5 vat de trekkingsfrequentie en de lotprijzen samen voor de verschillende spelsoorten die aangeboden worden door loterijen.

Tabel 5: Spelsoorten per vergunninghouder december 2017

Vergunninghouder	Spel	Prijs per lot	Trekkingen
Staatsloterij B.V.	Staatsloterij	€15,00 (1/5 lot kopen is mogelijk) + optioneel €2,50 voor XL-optie	maandelijks
	Koningsdagtrekking, 1 juli trekking en 1 oktober trekking	€15,00 (1/5 lot kopen is mogelijk)	4 extra trekkingen
	Oudejaarsekking	€30,00 (1/2 lot kopen is mogelijk)	
	Miljoenenspel	€5,00	wekelijks
Nationale Postcode Loterij N.V.	Postcode Loterij	€12,00 + optioneel €1,25 voor de straatprijsverdubelaar	maandelijkse trekking + 2 extra trekkingen
BankGiro Loterij N.V.	BankGiro Loterij	€ 13,00 + optioneel € 0,50 voor de WeekprijsVerdubelaar	maandelijkse trekking + 3 extra trekkingen
VriendenLoterij N.V.	VriendenLoterij	€ 13,00 + optioneel € 0,50 voor de Jackpotbonus	maandelijkse trekking + 2 extra trekkingen
Samenwerkende non-profit Loterijen	Grote Clubactie	€3,00	1 x per jaar
	Support Actie	€5,50	4 x per jaar
	Nationale Scoutingloterij	€2,50	1 x per jaar
	KWF Seizoenloterij	€8,25	4 x per jaar
	Zonnebloemloterij	€2,00	1 x per jaar
	Jantje Beton Loterij	€3,00	1 x per jaar
Lotto B.V.	Lotto (incl. Lotto 4\5 en het cijferspel)	€2,00 + €1,00 extra voor cijferspel (Lotto 4\5 kost €1,50)	wekelijks
	Eurojackpot	€2,00	wekelijks
	Lucky Day	tussen €1,50 - €4,50 dubbele inzet voor bonus spel	dagelijks
	Krasloten	tussen €1,00 - €20,00	instantaan

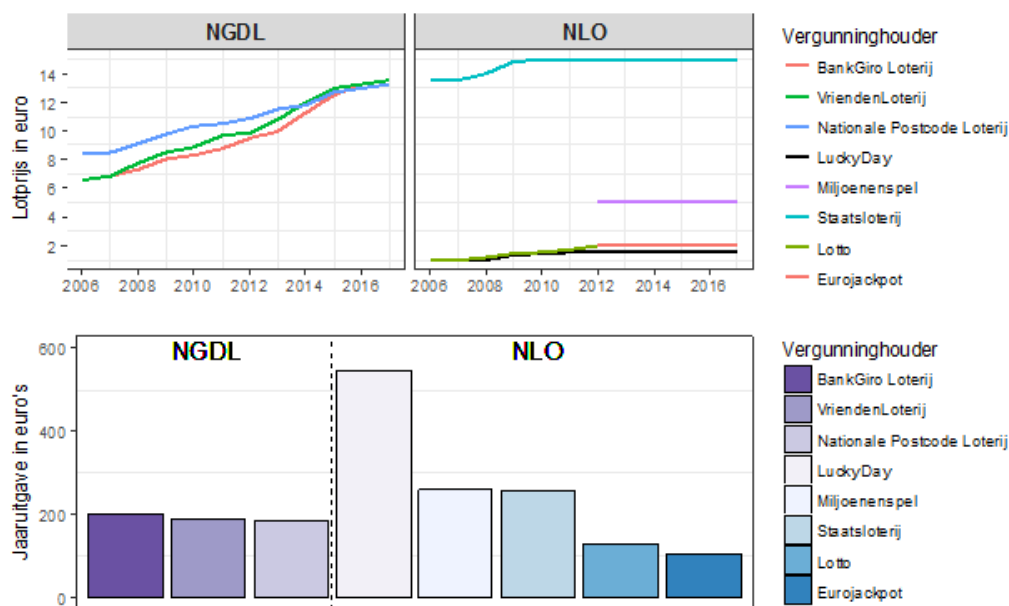
Bron: Websites vergunninghouders

a) Lottovate en Fair Share zijn in deze tabel niet opgenomen aangezien er in 2017 geen trekking verricht is.

3.4.2 Loterijen vergeleken op lotprijzen en jaarlijkse uitgaven

De lotprijzen van de loterijen zijn de afgelopen tien jaar aanzienlijk gestegen. Het bovenste deel van Figuur 30 maakt dit inzichtelijk. De figuur laat een scherpe en vrijwel constante stijging zien over de periode 2005-2017 voor de loterijen van de holding Nationale Goede Doelen Loterijen. De Staatsloterij heeft haar lotprijzen tussen 2005 en 2008 aanzienlijk verhoogd, maar heeft de lotprijs sindsdien niet veranderd. Wel dient opgemerkt te worden dat omwille van de weergave de lotprijs van de Oudejaarsekking (€30 per geheel lot) niet is weergegeven. De Lotto verdubbelde haar lotprijzen in de periode 2005 en 2010, sindsdien zijn de lotprijzen constant. Bij de lotprijzen van de Nationale Goede Doelen Loterijen en de Staatsloterij gaat het om loten met een maandelijkse trekking, terwijl de trekking van de Lotto en het Miljoenenspel wekelijks is, en Lucky Day zelfs dagelijks. Dit verklaart mede het verschil in het absolute niveau van lotprijzen. Om de lotprijzen beter te kunnen vergelijken is daarom in het onderste deel van Figuur 30 weergegeven wat een consument jaarlijks kwijt zou zijn wanneer hij aan iedere trekking meespeelt.

Figuur 30: Ontwikkeling lotprijs van de twee grote loterij holdings



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

De aanzienlijke verschillen tussen de lotprijzen zeggen weinig over de aantrekkelijkheid van de loterijproducten voor de consument. De aantrekkelijkheid van een loterijproduct hangt af van de verhouding tussen de lotprijs (inleg), de kans op winst en de te winnen prijzen (zie ook de volgende paragraaf).

3.4.3 Winkansen en uitkeringspercentages

Een andere manier voor consumenten om loterijen met elkaar te vergelijken is op basis van uitkeringspercentages en/of winkansen. Consumenten verschillen van elkaar in de mate waarin zij een hoge kans op een prijs waarderen, dan wel getriggerd worden door het vooruitzicht op een hoge jackpot.²⁷ Bij de samenstelling van haar prijzenpakket kiest een loterijaanbieder de optimale balans tussen hoge jackpots met kleine kansen, en kleine prijzen met hoge (win)kansen.

Tabel 6 geeft inzicht in de keuzes van de grote aanbieders door de gemiddelde winkansen en bruto uitkeringspercentages te presenteren over het jaar 2017. Het uitkeringspercentage is het aandeel van de omzet dat in de vorm van prijzen wordt uitgekeerd. Zowel voor de winkansen als voor de uitkeringspercentages geldt dat deze vaak pas na de trekking van de loterij te bepalen zijn, aangezien het prijzenpakket deels variabel is.

²⁷ [http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/ Factsheet: Winkansen, prijzen en uitkeringspercentages van loterijen.](http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/Factsheet:Winkansen,prijzen%20en%20uitkeringspercentages%20van%20loterijen)

Tabel 6: Winkansen en uitkeringspercentages aanbieders loterijen 2017

Vergunninghouder	Bruto uitkeringspercentage	Winkans
Staatsloterij	68 %	51 %
Nationale Postcode Loterij	38 %	20 % ²⁸
BankGiro Loterij	43 %	25 %
VriendenLoterij	37 %	19 %
Lotto 6/45	53 %	18 % ^a
Stichting Samenwerkende non-profit Loterijen	2 %	onbekend ²⁹

Bron: Gegevens Kansspelautoriteit, websites vergunninghouders, geraadpleegd op 24 juli 2018

a) uitkeringspercentage van Lotto 6/45

Ook toont de tabel niet hoe de prijzen verdeeld zijn; het uitkeringspercentage verrekenet de totale prijzenpot, maar geeft geen inzicht in de verdeling tussen grote en kleine prijzen. De prijzenpakketten van de diverse loterijen worden gepubliceerd op de websites van de desbetreffende loterij.

Uiteraard kunnen ook andere factoren een rol spelen bij de beslissing van een consument om bij een bepaalde loterij mee te spelen. Zo draagt iedere loterij bijvoorbeeld af aan een doel van algemeen belang, maar welk doel, en hoeveel is niet meegenomen in bovenstaande tabel.

3.5 Publieke doelen

3.5.1 Risico op kansspelverslaving bij loterijen lijkt beperkt

In vergelijking met andere sectoren is deelname aan loterijen het hoogst onder de Nederlandse bevolking. Dit blijkt uit de secundaire analyse van de bevolkingsenquête uit 2016 (Meerkerk, 2017), zie ook Tabel 7 hieronder.³⁰

Echter is dit de enige sector waar risico- en probleemspelers significant minder vaak deelnemen dan recreatieve spelers. Het ligt dus niet voor de hand dat er een sterk verband zou bestaan tussen loterijen en verslavingsproblemen. Vermoedelijk speelt een risico- of probleemspeler niet slechts mee aan loterijen.

Ook de krasloterij wordt – in vergelijking met de andere typen kansspelen - door relatief veel mensen gespeeld. Op basis van bovengenoemde bevolkingsenquête blijkt dat deelname aan krasloten significant hoger is bij risico- en probleemspelers, dan bij recreatieve spelers (significant op 5% niveau). De richting van de causaliteit is overigens niet duidelijk: het is van deze cijfers niet af te leiden of risico- en probleemspelers vaker krasloten gaan spelen nadat zij problematisch speelgedrag hebben ontwikkeld of dat krasloten de kans op problematisch speelgedrag vergroten. Alhoewel duidelijk is dat krasloten een hoger verslavingsrisico hebben, lijkt het probleem in absolute aantallen mee te vallen.

Bij de hulpverlening melden zich voor zover bekend zelden spelers die problemen hebben met krasloten (De Bruin 2017).

Van alle recreatieve spelers speelt maar liefst 87,9% mee aan loterijen. Ook onder de risico- en probleemspelers is het percentage loterijspelers hoog, zie Tabel 7.

²⁸ De winkans van de Nationale Postcode Loterij is gebaseerd op de gegevens van 2016.

²⁹ Voor de Samenwerkende Non-profit Loterijen is geen winkans te geven aangezien de verschillende samenwerkende loterijen uiteenlopende winkansen hebben.

³⁰ Deze tabel komt in ieder sectorhoofdstuk terug, waarbij de relevante cijfers vet gedrukt zijn.

Tabel 7: Deelname kansspelen naar risicoprofiel: loterijen

Deelname afgelopen jaar	Recreatieve spelers % ja	Risico- en probleemspelers % ja
Loterij	87,9 %	65,3 %
Krasloterij	15,2 %	25,0 %
Bingo	9,5%	9,7%
Speelautomaten	9,5%	43,1%
Casinospelen	8,7%	44,4%
Poker	6,6%	29,2%
Sportwedstrijden	4,7%	34,7%
Andere kansspelen	2,7%	19,4%
Paardenraces	0,9%	4,1%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

* inclusief online deelname

Hoewel de gemiddelde SOGS-score (zie paragraaf 7.2.1) geen standaard maat is in de literatuur, geeft deze maat inzicht in de verslavingsrisico's van verschillende kansspelen. Zoals Tabel 8 laat zien, is de gemiddelde SOGS-score het laagst onder de loterijspelers en hoger, maar niet buitengewoon hoog, onder spelers van krasloten. Ook de percentages risico- en probleemspelers zijn relatief laag.

Tabel 8: SOGS score en percentage risico- en probleemspelers^a

Deelname afgelopen jaar	Gemiddelde SOGS-score	Percentage risicospelers	Percentage probleemspelers
Sportwedstrijden	1,04	5,8%	7,5%
Andere kansspelen	0,83	-	-
Casinospelen	0,75	4,6%	4,9%
Speelautomaten	0,72	4,6%	3,9%
Poker	0,67	4,6%	3,8%
Paardenraces	0,47	7,4%	0,0%
Krasloterij	0,41	1,2 %	2,0 %
Bingo	0,33	0,3%	1,8%
Loterij	0,23	0,9 %	0,6 %

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

* inclusief online deelname

a) de percentages in deze tabel zijn relatief ten opzichte van alle spelers per spel

Zoals in paragraaf 7.2.1 beschreven wordt hanteert de Kansspelautoriteit een nieuwe methodiek om de verslavingsgevoeligheid van een kansspel te meten (op basis van Blanco et al., 2013). Uit deze methodiek blijkt ook dat loterijen beperkt verslavende kansspelen zijn. Krasloten zijn op basis van deze methodiek meer verslavend dan gewone loterijen.

3.5.2 Reclame-uitingen prominent onderwerp bij consumentenbescherming

Een belangrijk punt waar de Kansspelautoriteit op toeziet bij loterijen met betrekking tot consumentenbescherming is dat reclame-uitingen niet gericht mogen zijn op minderjarigen. In 2017 werd een aantal loterijaanbieders gesommeerd te stoppen hun reclame specifiek op minderjarigen te richten.

3.5.3 Illegale loterijen

Illegaal aanbod van loterijen komt in de praktijk voor in de volgende hoedanigheden:

- illegale huizenloterijen, oftewel het zonder vergunning aanbieden van een huis als prijs (een vergunning is hiervoor wel mogelijk op basis van artikel 3 van de Wok);
- in het buitenland vergunde loterijen, die ondanks het verbod daarop, loten in Nederland verkopen. Gevallen zijn bekend van aanbod uit Curaçao, Duitsland en de Euro Millions loterij;

- zwarte lottospelen, oftewel het aanbieden van lottoformulieren buiten de officiële organisatie om, dus zonder vergunning, waarbij de trekking van Lotto B.V. (of van de Duitse Lotto) als uitslag wordt gebruikt. Deze lotto's hebben geen afdrachtsverplichting en kunnen daardoor een hoger uitkeringspercentage hanteren.

Voorbeeld van een illegale loterij

Vanaf december 2013 tot mei 2014 werd een villa in Zuid-Afrika middels een loterij verloot. Nederlandse consumenten konden hieraan meedoen. Daarmee wordt de loterij aangeboden in Nederland. Aangezien voor deze loterij geen vergunning verstrekt werd door de Kansspelautoriteit, was deze loterij in strijd met de Wet op de Kansspelen. De Kansspelautoriteit heeft daarom een boete van €80.000 opgelegd aan de organisatoren. Tegen deze boete zijn de organisatoren in beroep gegaan. Op 14 januari 2015 werd dit beroep ongegrond verklaard.

De organisatoren gingen tegen die uitspraak in hoger beroep bij de Raad van State.

Op 6 september 2017 heeft de Raad van State geoordeeld dat de Kansspelautoriteit de boete terecht heeft opgelegd.³¹ Ook mocht de Kansspelautoriteit de beide organisatoren hoofdelijk aansprakelijk stellen voor de boete. Daarnaast beweerden de organisatoren dat zij in Oostenrijk een vergunning hadden gekregen voor deze loterij. De Raad van State zag daarin geen aanleiding om de boete te matigen.

Consumenten zeggen niet mee te spelen met illegale loterijen

Bij secundaire analyse (Meerkerk, 2017) van de bevolkingsenquête uit 2016 maakt slechts één van de bijna 6000 respondenten melding van deelname aan een illegale loterij. Hiermee is de conclusie gerechtvaardigd dat het Nederlandse loterijenstelsel goed kanaliseert naar legale loterijen.

³¹ www.rechtspraak.nl ECLI:NL:RVS:2017:2394

4 Sportweddenschappen

4.1 Vergunningen en vergunninghouders

Voor sportweddenschappen bestaan twee vergunningsstelsels:

- Het vergunningstelsel voor de sportprijsvragen (alle weddenschappen op sportwedstrijden met uitzondering van de wedstrijden in de draf- en rensport), waarvan de vergunning in handen is van Lotto B.V.
- Het vergunningstelsel voor de totalisator (parimutuele weddenschappen op de draf- en rensport), waarvan de vergunning in handen is van Sportech Racing B.V.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de totalisator en de sportprijsvragen samen onder de noemer sportweddenschappen geschaard. Daarnaast worden ten behoeve van de leesbaarheid van dit hoofdstuk de merknamen gebruikt waaronder beide vergunninghouders in 2017 exploiteerden. Voor Lotto B.V. was dit de Toto; voor Sportech Racing B.V. was dit Runnerz.

Tabel 9 geeft de soorten sportweddenschappen weer die worden aangeboden door de vergunninghouders alsook de minimale uitkeringspercentages en minimale afdrachten aan het goede doel. De specifieke wet- en regelgeving voor deze vergunninghouders wordt besproken in de volgende paragrafen.

Tabel 9: Overzicht vergunningen: en wettelijke uitkerings- en afdrachtpercentages (als percentage van de totale inleg)

Segment	Vergunninghouder	Spellen	Prijzen	Afdracht
Sportprijsvragen	Lotto B.V.	Toto Toto-13	≥ 47,5% ^a	geen vast percentage ^b
Totalisator	Sportech Racing B.V.	Runnerz	-	≥ 2,5%

Bron: Wet op Kansspelen, vergunningen

a) 47,5% gemiddeld bij Toto, lotto en het cijferspel

b) De volledige opbrengst van sportprijsvragen wordt, na aftrek van prijzen en kosten, afgedragen.

4.1.1 Wettelijk monopolie sportprijsvragen voor Toto

Onder sportprijsvragen worden verstaan prijsvragen, welke erop zijn gericht deelnemers uitslagen van tevoren aangekondigde sportwedstrijden, met uitzondering van harddraverijen en paardenrennen, te doen raden of voorspellen.

Op grond van artikel 16 van de Wok is de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit bevoegd om de vergunning voor het organiseren van sportprijsvragen aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid te verlenen. Deze vergunning is verleend aan Lotto B.V. die sportweddenschappen aanbiedt onder de merknaam Toto.

Van de som van de door de deelnemers ingeleigde bedragen dient minstens 47,5% aan prijzen te worden uitgekeerd onder de spellen van Lotto B.V., exclusief krasloten. Het netto spelresultaat (bruto spelresultaat minus kosten) moet volgens een vaste formule verdeeld worden over twee goededoelenorganisaties: 72,46% voor het NOC*NSF en 27,54% voor de Stichting ALN. Deze formule geldt zowel voor de loterijen-vergunning van Lotto B.V. als voor de vergunning voor de instantloterij (zie hoofdstuk 3).

4.1.2 Wettelijk monopolie sportprijsvragen voor Sportech

Onder totalisator wordt verstaan elke gelegenheid om op de uitslag van harddraverijen en paardenrennen te wedden, met dien verstande dat de totale inleg minus de bij wet toegestane aftrek verdeeld wordt onder degenen die op de winnaar(s) hebben gewed.

Op grond van artikel 24 van de Wok is de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit bevoegd om de vergunning voor het organiseren van de totalisator aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid te verlenen. De vergunning is verleend aan Sportech Racing B.V. Sportech Racing B.V. is een 100%-dochteronderneming van het Engelse Sportech Holdco 1 Limited en opereert op de Nederlandse markt onder de merknaam Runnerz.

Van de totale inzet per koers wordt, voor de verdeling van prijzen aan de winnaars, 2,5% afgedragen. De vergunninghouder keert de afdracht maandelijks en vrij van last uit aan doelen ter bevordering van de draf- en rensport in Nederland (hierna: NDR). De NDR stelt de koersagenda op, bepaalt de spelregels en houdt toezicht op de naleving van deze regels.

4.1.3 *Meerdere vormen om sportweddenschappen aan te bieden*

Sportweddenschappen kunnen op diverse manieren worden aangeboden. De meest bekende manieren zijn:

- *fixed odds* of *sportsbook*. Hierbij speelt de consument tegen de aanbieder. De aanbieder stelt een quoteringsysteem welke aangeeft hoe vaak de consument zijn inzet uitbetaald krijgt in het geval van een juiste voorspelling. De aanbieder geeft voor elke mogelijke uitkomst van de weddenschaap een quoteringsysteem. Het grootste deel van de sportweddenschappen die de Toto aanbiedt werkt volgens deze methodiek;
- *pool betting*. Hierbij spelen alle consumenten tegen elkaar. Het is mogelijk dat een (hoofd)prijs gedeeld moet worden. De totalisator werkt volgens deze methodiek, ook wel parimutuel genoemd;
- *betting exchange*. Hierbij faciliteert de aanbieder van de *betting exchange* voor een kleine vergoeding dat consumenten weddenschaap tegen elkaar af kunnen sluiten. Deze methodiek zien we op de legale landgebonden markt in Nederland niet.

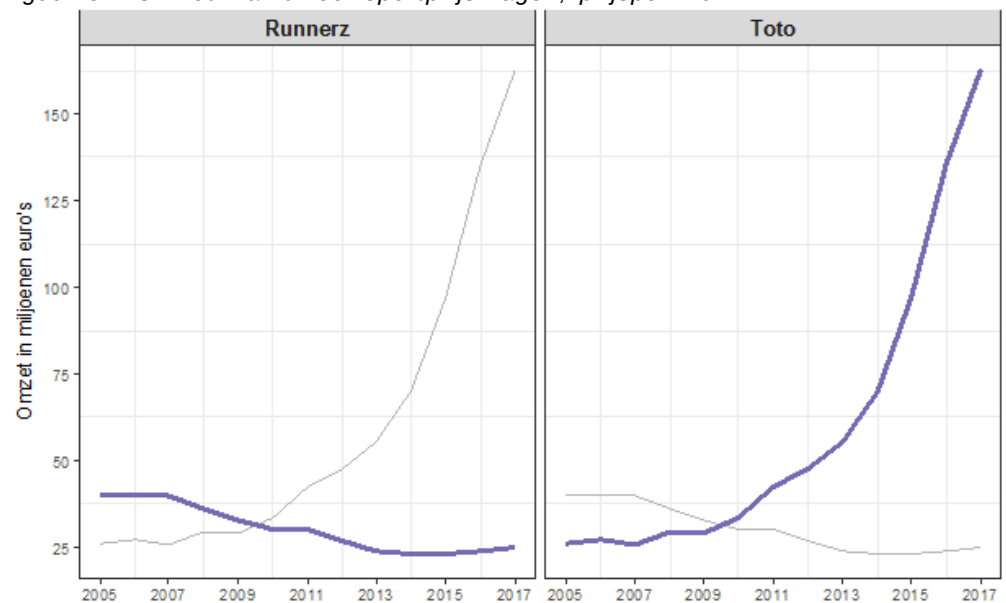
4.2 **Omvang en geografische spreiding van het aanbod**

4.2.1 *Sterke stijging populariteit sportprijsvragen*

In Figuur 31 is goed te zien dat de omzet van de Toto de afgelopen jaren sterk gestegen is. Nadat de omzet van Runnerz vanaf 2007 een dalende trend laat zien, stijgt de omzet de afgelopen drie jaren licht. In 2017 was de gezamenlijke omzet van de twee vergunninghouders van sportweddenschappen €187,9 miljoen, een stijging van 19% ten opzichte van 2016. Hiermee is de stijging enigszins afgenomen ten opzichte van de procentuele stijging in 2016, toen het EK voetbal werd gehouden.

Alhoewel de sector sportweddenschappen relatief klein is ten opzichte van bijvoorbeeld de sector van loterijen, neemt de populariteit van met name sportprijsvragen zeer sterk toe; een stijging die in geen enkele andere landgeboden sector waar te nemen is.

Figuur 31: Omzet markt voor sportprijsvragen, prijspeil 2017



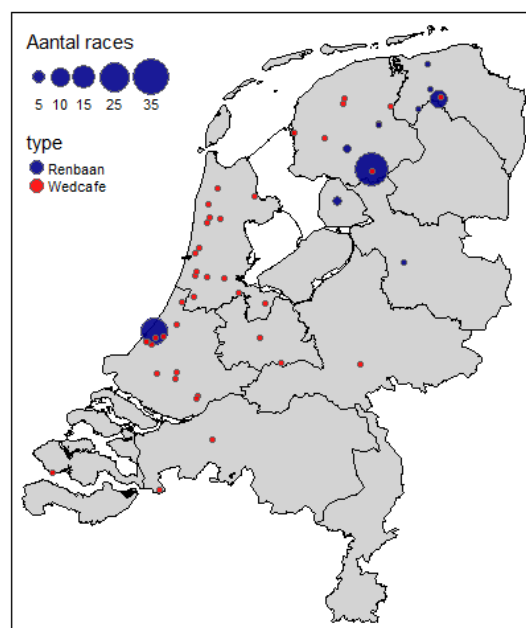
Bron: opgave Lotto B.V. en Sportech Racing

Toelichting: Elk van de figuren geeft de omzet van één aanbieder (vet gedrukte lijn) weer ten opzichte van de andere aanbieder (licht gedrukte lijn)

4.2.2 Paardenraces vooral in het Noorden en Westen van Nederland populair

Runnerz verkoopt bij benadering een kwart van de deelnamebewijzen via fysieke wedkantoren. Deze wedkantoren zijn weergegeven in Figuur 32 (rode stippen), samen met de locatie van de renbanen (blauw stippen). De renbanen en wedkantoren zijn vooral geconcentreerd in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Friesland en Groningen.

Figuur 32: Locaties wedkantoren en renbanen draf- en rensport, 2017



Bron: Sportech Racing

Runnerz biedt de consument de mogelijkheid om te wedden op koersen in binnen- en buitenland. In 2017 kwam 76% van de omzet van Runnerz voort uit

weddenschappen op buitenlandse koersen.³² Vooral koersen in Engeland, Frankrijk, Zweden en Zuid-Afrika zijn populair onder Nederlandse consumenten.

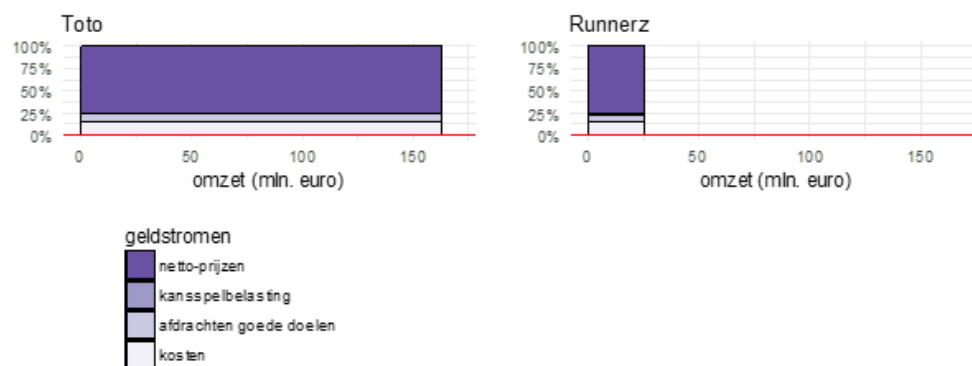
4.3 Geldstromen

De omzet uit sportweddenschappen wordt aangewend om (1) prijzen uit te keren, (2) kansspelbelasting te betalen, (3) af te dragen aan sport en (4) operationele kosten te dekken.

Voor de Toto zijn de kosten niet afzonderlijk weergegeven in de verslagen van Nederlandse Loterij. Daarom zijn de kosten voor de Toto toegedeeld door de totale kosten en van Nederlandse Loterij te verdelen over de Toto en de loterij-spellen conform de omzetverhouding tussen beiden.

In Figuur 33 zijn de geldstromen van de twee vergunninghouders weergegeven. Op de verticale as staan de verschillende geldstromen van de vergunninghouders als percentage van de totale omzet. De horizontale as toont de omzet (in miljoenen euro) van de twee vergunninghouders (hoe breder de balk des te groter de omzet).

Figuur 33: Geldstromen sportweddenschappen -2017^a



Bron: opgave Lotto B.V. en Sportech Racing, berekening Kansspelautoriteit

a) De kosten van de Toto zijn begroot door het deel van de omzet van Lotto B.V. dat door de Toto gegenereerd wordt, te vermenigvuldigen met de totale kosten van het concern

4.3.1 Uitkeringspercentages sportweddenschappen hoog

De uitkeringspercentages van zowel de Toto als Runnerz zijn in 2017 gelijk gebleven. In 2017 werd bij de Toto 77% van de omzet aan prijzen uitgekeerd en bij Runnerz 76%. Dit zijn hoge percentages vergeleken met loterijen, maar ten opzichte van het illegale online aanbod van sportweddenschappen, waar de uitkeringspercentages rond de 95% liggen, keren beide vergunninghouders relatief weinig uit.³³ Dit verschil is te verklaren door de hogere kosten die vergunninghouders moeten maken voor hun legale aanbod en omdat illegale aanbieders geen kansspelbelasting betalen en geen afdrachten doen.

4.3.2 Prijzengeld sportweddenschappen nagenoeg vrijgesteld van kansspelbelasting

Prijswinnaars van sportweddenschappen zijn net als bij loterijen verplicht 29% kansspelbelasting te betalen over de brutoprijzen hoger dan €449,-. Brutoprijzen onder de €449,- zijn vrijgesteld van kansspelbelasting.

³² Bron: opgave Sportech Racing

³³ Berekend op basis van een steekproef van quoteringen

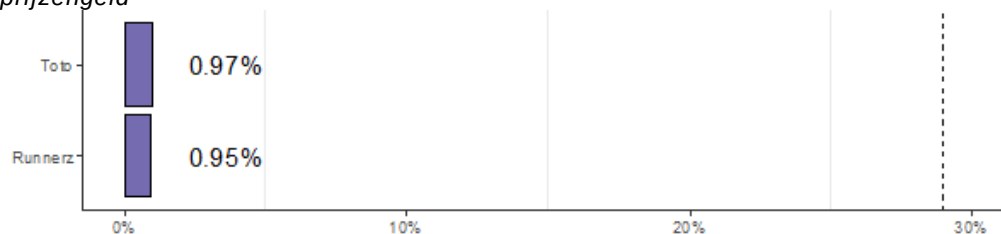
Rekenvoorbeeld kansspelbelasting bij sportweddenschappen

Een consument sluit een winnende weddenschap van €100 af op de uitslag van een voetbalwedstrijd met een quotering van 5,50. Dit correspondeert met een brutoprijs van €550,- (de inleg maal de quotering). Hierover draagt de consument 29% kansspelbelasting af aan de belastingdienst (€159,50 in dit geval).³⁴ Aan de consument wordt netto €390,50 uitbetaald.

Opvallend in bovenstaand rekenvoorbeeld is dat de consument er goed aan zou doen om niet meer dan €81,63 in te zetten op de voetbalwedstrijd met een quotering van 5,50. Hierdoor blijft de brutoprijs namelijk onder het vrijstellingsbedrag. In het bijzonder zou de consument met een inzet van €71,- bij een goede voorspelling evenveel winnen als met een inzet van €100,-. Het heeft overigens geen zin voor de consument zijn inzet te verspreiden over identieke weddenschappen; de totale prijs wordt belast.

Doordat het overgrote deel van de prijzen bij sportweddenschappen onder het vrijstellingsbedrag vallen, ligt de gemiddelde belastingdruk voor sportweddenschappen fors onder het nominale belastingtarief van 29% van het brutoprijzengeld.³⁵ Per vergunninghouder kan de gemiddelde belastingdruk verschillen, afhankelijk van de samenstelling van het prijzenpakket. Een aanbieder met veel kleine prijzen betaalt verhoudingsgewijs minder kansspelbelasting dan een aanbieder met relatief veel hoge prijzen. Figuur 24 laat zien dat beide aanbieders van sportweddenschappen slechts 1% kansspelbelasting betalen over het prijzengeld.

Figuur 34: Kansspelbelasting van sportweddenschappen als percentage van het prijzengeld



Bron: opgave De Lotto en Sportech Racing, berekening Kansspelautoriteit

4.3.3 Kansspelbelasting sportweddenschappen veel lager dan voor casino of speelhallen

Zoals uitgelegd in hoofdstuk 3, geldt in Nederland weliswaar een uniform tarief van 29% aan kansspelbelasting, maar de grondslag waarover het tarief geheven wordt verschilt per kansspelsector. Voor landgebonden sportweddenschappen geldt zoals in de vorige paragraaf is uitgelegd de grondslag van het brutoprijzengeld boven een vrijstellingsbedrag. De overige *short-odds* kansspelen zoals speelautomaten en casinospelen kennen echter een andere grondslag voor de kansspelbelasting. Aanbieders van deze kansspelen betalen 29% over het bruto spelresultaat, zonder een vrijstellingsbedrag.

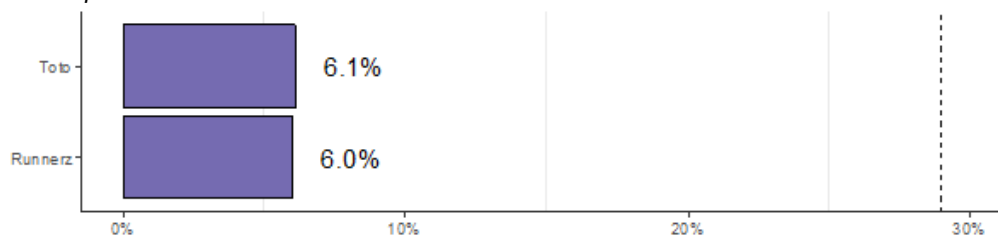
De gemiddelde belastingdruk als percentage van het bruto spelresultaat is voor aanbieders van sportweddenschappen 6,1%: een stuk lager dan de 29% voor aanbieders van overige *short-odds* kansspelen.³⁶ Figuur 35 schetst het door de verschillende aanbieders van sportweddenschappen betaalde kansspelbelasting als percentage van het van afdrachten geschoonde bruto spelresultaat (zie kader op pagina 41).

³⁴ De aanbieder houdt de kansspelbelasting in op het prijzengeld

³⁵ De gemiddelde belastingdruk voor een sportweddenschap is de feitelijk afgedragen kansspelbelasting gedeeld door het totale brutoprijzengeld (dit laatste is gelijk aan het feitelijk uitgekeerde nettoprijzengeld gedeeld door 0,71)

³⁶ In deze berekening wordt het bruto spelresultaat "geschoond" van afdrachten aan goede doelen, maar niet van afdrachten aan aandeelhouders (zoals momenteel de Staat)

Figuur 35: Kansspelbelasting van sportweddenschappen als percentage van het bruto spelresultaat



Bron: opgave De Lotto en Sportech Racing, berekening Kansspelautoriteit

4.4 Productvariatie

4.4.1 Productkenmerken

In Tabel 10 zijn enkele aspecten van de aangeboden sportweddenschappen weergegeven. Zoals in paragraaf 4.1 besproken is het voor Runnerz alleen toegestaan om weddenschappen aan te bieden volgens het parimutuele stelsel, waarbij iedere speler speelt tegen het collectief gevormd door alle spelers gezamenlijk (de spelers 'pool').³⁷ Prijzen die gewonnen worden bij parimutuele weddenschappen worden verdeeld onder de winnende spelers. De Toto biedt zowel parimutuele spellen (zoals Toto-13) als weddenschappen tegen vaste quotering aan.

Tabel 10: Overzicht aangeboden sporten per vergunninghouder

Vergunninghouder	Inleg	Frequentie	Sporten ^a
De Lotto	- Toto: minimale inleg €1,00 - Toto-13: minimale inleg €1,00	- Afhankelijk van de aangeboden sportwedstrijd in binnen- en buitenland - Wekelijks	- Voetbal - Formule 1/ Motorsport - Honkbal - Tennis - IJshockey - American Football - Basketball - Golf - Zwemmen - Atletiek - Rugby - Handbal - Volleybal - Darts
Sportech Racing	Minimale inleg €0,06	Afhankelijk van programma draf- en rensport binnen en buitenland	-Draf- en rensport

Bron: websites vergunninghouders

a) Niet alle sporten werden in het kalenderjaar 2017 door de Toto aangeboden

4.4.2 Winkansen sportweddenschappen afhankelijk van format

De winkansen en uitkeringspercentages bij sportweddenschappen lopen uiteen. De kans dat de consument een prijs wint bij een sportweddenschap hangt in eerste instantie af van het onderliggende sportevenement waarop gewed wordt. Aangezien topploegen meer kans maken om te winnen behaalt de consument bij het goed voorspellen dat deze topploeg wint, doorgaans minder rendement op zijn inzet dan wanneer hij goed voorspelt dat een zwakkere ploeg wint. In de quotering van een wedstrijd wordt weergegeven hoeveel keer de consument zijn inzet wint bij het goed voorspellen van een weddenschap. Een aanbieder van sportweddenschappen vertaalt de inschatting van de kans dat een ploeg of sporter wint daarmee in deze quoteringen.

³⁷ Het begrip parimutueel is afkomstig uit het Frans (*pari mutuel*) en wordt in het Engels aangeduid als *pool betting*. Weddenschappen tegen vaste quotering heten in het Frans *pari fixe* en in het Engels *fixed-odds*

Zoals reeds beschreven in 4.1.3 zijn er diverse vormen van sportweddenschappen. De verschillende vormen bepalen ook deels de winkans en het uitkeringspercentage. Bij *pool betting* is de kans op winst een stuk kleiner dan bij een *betting exchange* aangezien de consument het bij een *pool bet* opneemt tegen alle spelers, terwijl bij een *betting exchange* slechts gewed wordt tegen één tegenstander. De winnaar van een pool bet krijgt echter ook een stuk meer uitbetaald dan bij een *betting exchange*. Het prijzenpakket van sportweddenschappen is daarmee ook afhankelijk van de vorm van de weddenschap. Om bovenstaande redenen is het voor aanbieders van sportweddenschappen niet mogelijk winkansen weer te geven.

4.5 Publieke doelen

4.5.1 Risico op kansspelverslaving relatief hoog bij sportweddenschappen

Uit de bevolkingsenquête (Meerkerk, 2017) blijkt dat in vergelijking met andere sectoren van de groep ondervraagden recreatieve spelers relatief weinig deelnemen aan sportweddenschappen. Deelname aan deze speltypen is echter significant hoger onder risico- en probleemspelers, zie Tabel 11. Dit geeft aan dat er mogelijk een positief verband bestaat tussen weddenschappen en verslaving. De richting van de causaliteit is overigens niet duidelijk: het is uit deze cijfers niet af te leiden of risico- en probleemspelers vaker sportweddenschappen afsluiten nadat zij problematisch speelgedrag hebben ontwikkeld of dat deelname aan sportprijsvragen en paardenwedden de kans op problematisch speelgedrag vergroot.

Tabel 11: Deelname kansspelen naar risicoprofiel: sportweddenschappen

Deelname afgelopen jaar	Recreatieve spelers	Risico- en probleemspelers
	% ja	% ja
Loterij	87,9%	65,3%
Krasloterij	15,2%	25,0%
Bingo	9,5%	9,7%
Speelautomaten	9,5%	43,1%
Casinospelen	8,7%	44,4%
Poker	6,6%	29,2%
Sportwedstrijden	4,7 %	34,7 %
Andere kansspelen	2,7%	19,4%
Paardenraces	0,9 %	4,1 %

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

* inclusief online deelname

Hoewel de gemiddelde SOGS-score geen standaard maat is in de literatuur, geeft deze maat ook inzicht in de verslavingsrisico's van sportprijsvragen en paardenwedden. Zoals Tabel 12 laat zien, is de gemiddelde SOGS-score uitzonderlijk hoog bij deelnemers van sportprijsvragen en dit is ook terug te zien in het percentage risicospelers. Opvallend is dat een relatief hoog percentage probleemspelers sportweddenschappen afsluit, maar geen enkele probleemspeler aangeeft op paardenraces te wedden.

Tabel 12: SOGS score en percentage risico- en probleemspelers^a

Deelname afgelopen jaar	Gemiddelde SOGS-score	Percentage risicospelers	Percentage probleemspelers
Sportwedstrijden	1,04	5,8 %	7,5 %
Andere kansspelen	0,83	-	-
Casinospelen	0,75	4,6%	4,9%
Speelautomaten	0,72	4,6%	3,9%
Poker	0,67	4,6%	3,8%
Paardenraces	0,47	7,4 %	0,0 %
Krasloterij	0,41	1,2%	2,0%
Bingo	0,33	0,3%	1,8%
Loterij	0,23	0,9%	0,6%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

* inclusief online deelname

a) de percentages in deze tabel zijn relatief ten opzichte van alle spelers per spel

Door het *short-odds* karakter van sportweddenschappen scoren deze volgens de nieuwe methodiek om de verslavingsgevoeligheid te meten (zie paragraaf 7.2.1) ook relatief hoog op risicofactoren voor kansspelverslaving. Opgemerkt dient te worden dat verschillende inzetmogelijkheden de verslavingsgevoeligheid van sportweddenschappen ook kunnen beïnvloeden. Weddenschappen op gebeurtenissen tijdens het sportevenement, *live betting*, hebben meer een *short-odds* karakter dan traditionele sportweddenschappen (einduitslagen van evenementen) die de Toto en Sportecht aanbieden, en vormen daarmee een groter risico voor de ontwikkeling van kansspelverslaving.

4.5.2 Consumentenbescherming

Een onderdeel van de consumentenbescherming is dat aanbieders geen geldleningen mogen verstrekken aan spelers. Spelen op krediet is dus niet toegestaan. Daarnaast kunnen in de specifieke vergunningen van de aanbieders aanvullende eisen ten behoeve van consumentenbescherming worden opgenomen.

De Kansspelautoriteit krijgt jaarlijks over sportweddenschappen weinig meldingen binnen. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de Kansspelautoriteit meldingen pas in behandeling neemt wanneer de consument de melding eerst met de vergunninghouder heeft opgenomen.

Matchfixing in Nederland

Bij de sportwedstrijden bestaat het risico op matchfixing. Onderzoek van Spapens en Olfers concludeert dat het fenomeen matchfixing in Nederland niet wijdverspreid is, maar wel voorkomt.³⁸ In dit enquêteonderzoek onder 732 sporters gaf 27% aan te denken dat matchfixing in zijn/haar omgeving voorkwam, 8% van de respondenten kende mensen die waren benaderd voor matchfixing en 4% stelde zelf te zijn benaderd. Matchfixing hoeft niet per se kansspel gerelateerd te zijn. De respondenten gaven aan dat dit in de meeste gevallen ook niet het geval was (slechts 20% van de respondenten met vermoedens van matchfixing in hun omgeving gaven aan dat dit gerelateerd aan kansspelen was).

De aanbieders van sportweddenschappen en toezichhouders hebben doorgaans een gedeeld belang bij het voorkomen van matchfixing. Naast het feit dat het imago van sportweddenschappen op het spel staat, hebben aanbieders van sportweddenschappen in veel gevallen zelf een belang bij de uitkomst van de weddenschap; zij wedden dan eigenlijk tegen de speler. Indien een sportwedstrijd *gefixed* is, dan kan de aanbieder door deze malafide praktijk flink benadeeld worden.

4.5.3 Illegaal aanbod

Illegale sportweddenschappen komen in de praktijk voor in de volgende hoedanigheden:

³⁸ Spapens & Olfers, 2013.

- Event betting: Bij deze vorm van aanbod wordt een weddenschap afgesloten op een bepaalde gebeurtenis. Gebeurtenis is in deze een breed begrip en hoeft niet aan sport gerelateerd te zijn. In Nederland is deze vorm van weddenschappen afsluiten niet toegestaan, ongeacht of de aanbieder een vergunning heeft.
- Illegale Toto: Bij de illegale Toto wordt er een vergelijkbaar spel opgezet als de reguliere Toto, maar dan in illegale variant waarbij de aanbieder geen vergunning heeft. De bekende voorbeelden die de Kansspelautoriteit in de praktijk heeft geobserveerd betreft vooral lokaal of regionaal georganiseerd aanbod waarbij met behulp van nagemaakte briefjes een spel wordt aangeboden. Het betreft een relatief beperkt aantal deelnemers in een beperkt gebied.
- Sportpools zoals een voetbalpool.
- Gokzuilen: illegale sportweddenschappen in terminals. Zie het vervolg van deze paragraaf.

De Kansspelautoriteit ontvangt jaarlijks aanzienlijk meer meldingen van illegale gokzuilen dan van overige illegale sportweddenschappen, zie Figuur 36. Het aantal meldingen blijft dalen voor beide categorieën.

Figuur 36 Meldingen illegaal aanbod sportweddenschappen



Bron: gegevens Kansspelautoriteit.

Consumenten zeggen vaak deel te nemen aan illegale sportweddenschappen

Uit de bevolkingsenquête (Meerkkerk 2017) blijkt dat Nederlanders redelijk veel bij illegale aanbieders deelnemen aan sportweddenschappen. Tabel 13 geeft een overzicht van de aanbieders waarbij Nederlanders spelen. Hierbij valt bijvoorbeeld op dat 40,6% van de ondervraagden die wel eens deelnemen aan sportweddenschappen, op een andere (illegale) website dan de Toto meegespeeld heeft. Een stuk minder respondenten speelt illegaal mee aan weddenschappen op paardenraces.

Tabel 13: Deelname Nederlanders aan sportweddenschappen

Sportprijsvragen	% ja
Wedden op sportwedstrijden met een Toto formulier	41,4%
Wedden op sportwedstrijden via een andere website	40,6%
Wedden op sportwedstrijden in een niet commerciële (voetbal)pool zoals op het werk of een vereniging op sportwedstrijden	26,4%
Wedden op sportwedstrijden via de website Toto.nl	20,8%
Wedden op sportwedstrijden op een andere locatie	2,1%

Wedden op sportwedstrijden via een gokzuil	0,6%
Totalisator	% ja
Wedden op paardenraces op een renbaan	67,7%
Wedden op paardenraces via de website runnerz.nl	20,6% ³⁹
Wedden op paardenraces op een andere locatie	17,4%
Wedden op paardenraces via een andere website	6,5%
Wedden op paardenraces bij een wedkantoor zoals Runnerz	2,5%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

a) Personen kunnen aangegeven bij meer dan één aanbieder deel te nemen

Illegale markt aanzienlijk groter dan legale volgens schatting H2GC

Ook uit de cijfers van H2 Gambling Capital blijkt dat de omvang van illegaal online aanbod van sportweddenschappen groot is. H2GC schat het bruto spelresultaat van online sportweddenschappen op €120,7 miljoen voor het jaar 2017. Ter vergelijking: H2GC schat de totale (legale) landgebonden markt op €30,6 miljoen, bijna vier keer zo klein als de schatting van de illegale online markt. Volgens de data van de Kansspelautoriteit is het bruto spelresultaat van de legale markt meer dan 10 miljoen euro groter dan de schatting van H2GC, maar nog altijd aanzienlijk kleiner dan het illegale deel van de markt. Reden hiervoor zou kunnen zijn dat het illegale aanbod van sportweddenschappen voorziet in een behoefte van de consument waarin de Toto niet kan voorzien door de beperkingen in het aanbod als gevolg van de vergunningsvereisten. Hierbij valt te denken aan *event betting* en *live betting*.

Gokzuilen, een hardnekkig probleem

Gokzuilen zijn mobiele apparaten, zoals laptops of smartphones, waarop spelers illegaal kunnen gokken op sportwedstrijden. Deze gokzuilen worden meestal aangetroffen in (vaak Turkse) horecagelegenheden zoals cafés, koffie/theehuizen en eetcafés. De voor het gokken benodigde software is afkomstig van in het buitenland legale bedrijven, maar deze wordt door tussenpersonen illegaal ter beschikking gesteld aan derden. Het verschil met het gokken via kansspelwebsites is dat de speler niet via een online betaalmogelijkheid geld inzet, maar contant zijn inleg betaalt aan een persoon die aanwezig is of werkt in de gelegenheid waar de gokzuil staat opgesteld. De winst wordt ook weer ter plaatse uitgekeerd. Voor nadere uitleg over het fenomeen gokzuilen zie het fenomeenonderzoek van Spapens en Bruinsma (2016).

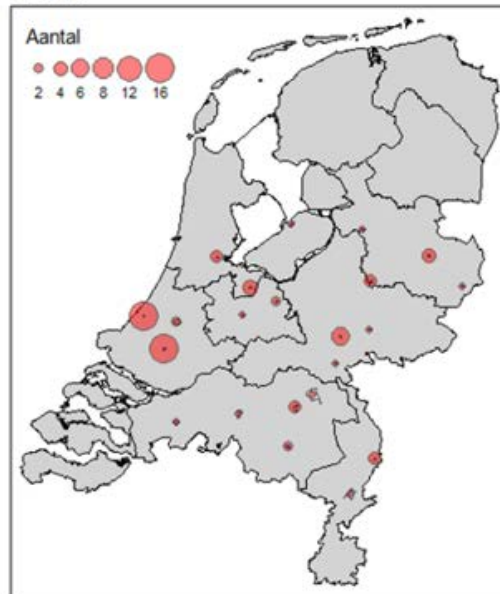
Gokzuilen zijn een hardnekkig fenomeen binnen de kansspelmarkt. De hardnekkigheid kan op basis van het fenomeenonderzoek worden verklaard door de sociale context en mogelijkheid tot anonimiteit. Het gokken vindt vooral plaats in cafés en andere gelegenheden die een sociale meerwaarde hebben ten opzichte van het thuis online gokken. Daarnaast is het mogelijk om via gokzuilen volledig anoniem te gokken. Bij online gokken blijven financiële sporen achter, hoe goed men ook de identiteit afschermt. Om deze redenen is er geen direct legaal alternatief voor gokzuilen. Door het meespelen aan de Toto kan deze spelersgroep weliswaar ook anoniem gokken, maar daar mist men de (specifieke) sociale context. Op ongeveer 800 locaties gokzuilen aangetroffen of waren er signalen dat er gokzuilen aanwezig waren. De jaarlijkse omzet die gokzuilen genereren wordt door Spapens en Bruinsma geschat op €37 miljoen.⁴⁰

Figuur 37 geeft een indruk van de geografische spreiding van gokzuilen op basis van meldingen die bij de Kansspelautoriteit binnen zijn gekomen in 2017. Ondanks kleine verschuivingen ten opzichte van 2016 blijven de meeste meldingen komen uit de grote steden. In totaal ontving de Kansspelautoriteit 50 meldingen van gokzuilen in 2017; dit is aanzienlijk minder dan bijvoorbeeld in 2013, toen er 227 meldingen binnenkwamen.

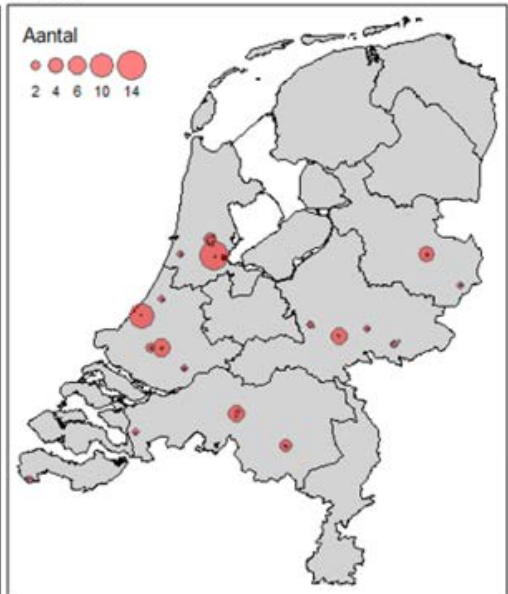
³⁹ Dit percentage ligt in werkelijkheid rond de 50%

⁴⁰ Spapens en Bruinsma, 2016.

Figuur 37 Meldingen van illegale gokzuilen
2016



2017



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

Kansspelautoriteit ondersteunt gemeenten

Gemeenten houden toezicht op gelegenheden waar gokzuilen doorgaans aangetroffen worden. Vandaar dat gemeenten ook de instrumenten hebben om op een effectieve manier op te treden tegen de aanbieders van gokzuilen. Het ligt daarom voor de hand dat de Kansspelautoriteit een ondersteunende rol heeft bij de aanpak van gokzuilen. Zo assisteert de Kansspelautoriteit bij invallen en heeft zij een eigen toezichtsopleiding ontworpen voor handhavingspartners. Mogelijk dat deze toezichtsopleiding er mede voor zorgt dat het aantal meldingen van gokzuilen daalt, zie Figuur 36.

5 Casinospelen

5.1 Vergunning en vergunninghouder

Onder titel IVb van de Wok, getiteld 'Casinospelen', wordt de vergunning verleend voor 'het organiseren van speelcasino's'. Een speelcasino wordt in de wet gedefinieerd als een 'voor het publiek opengestelde of bedrijfsmatig gedreven inrichting waar door middel van gemeenschappelijk beoefende kansspelen aan de deelnemers de gelegenheid wordt gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling, waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen'. Deze definitie beperkt de vergunning tot (fysieke) inrichtingen: de casinospelen mogen dus niet via internet worden aangeboden. Ze mogen wel worden aangeboden door elektronische terminals binnen de casino's. In dit hoofdstuk bespreken we voornamelijk de tafelspelen en niet de kansspelautomaten (die ook in speelcasino's aangeboden worden).

De toegestane 'gemeenschappelijk beoefende kansspelen' worden opgesomd in de vergunning (zie Tabel 14). De lijst kan worden uitgebreid om nieuw ontwikkelde spellen te mogen aanbieden.

Tabel 14: Overzicht casinospelen

Segment	Vergunninghouder	Spellen
Tafelspelen	Holland Casino	Franse roulette
		Amerikaanse roulette
		Black jack
		Baccarat/chemin de fer
		Punto banco
		Sic bo
		Money Wheel
		Red doo
		Keno/Bingo
		Poker
		Casino War
		Diceball
		Casino Barbut

Bron: beschikking casinospelen 1996 artikel 4 lid 1

5.1.1 Holland Casino heeft een wettelijk monopolie

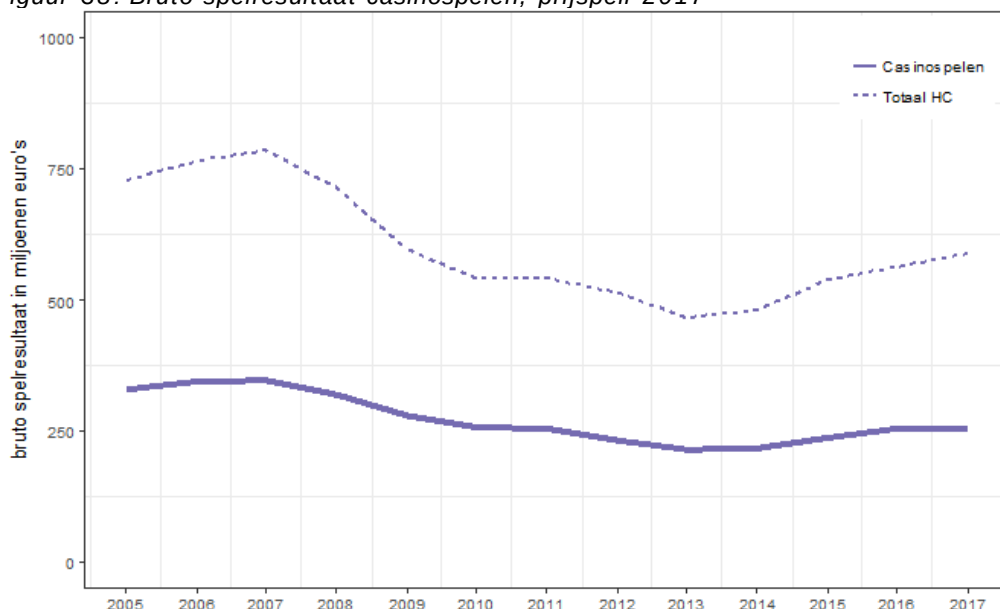
Op basis van artikel 27h lid 1 van de Wet op de kansspelen wordt maar één vergunning verleend voor de exploitatie van casinospelen. Deze vergunning is in 1975 verleend aan de *Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen* (onder de merknaam Holland Casino). Holland Casino is in 2017 een naamloze vennootschap geworden. De vennootschap mag 14 speelcasino's exploiteren. Naast casinospelen biedt Holland Casino ook casino-automaten aan onder de speelautomatentitel (zie hoofdstuk 6). De in bijlage II beschreven voorgenomen beleidswijzigingen speelcasinoregime zijn nog niet aan de orde in het jaar 2017, het jaar waarop de cijfers in deze marktscan betrekking hebben.

5.2 Omvang en geografische spreiding

5.2.1 Bruto spelresultaat casinospelen nagenoeg gelijk

Het bruto spelresultaat van casinospelen is in 2017 gestegen tot €256 miljoen. In absolute termen is dit een stijging van 3 miljoen euro, maar gecorrigeerd voor inflatie is het bruto spelresultaat in 2017 gelijk aan dat van 2016, zie Figuur 38.

Figuur 38: Bruto spelresultaat casinospelen, prijspeil 2017



Bron: jaarverslag Holland Casino

Toelichting: Dit figuur geeft het bsr van de casinospelen (vet gedrukte lijn) weer ten opzichte van het totale bsr van Holland Casino (licht gedrukte lijn)

Bij casinospelen wordt de omvang van de markt uitgedrukt in termen van bruto spelresultaat, en niet in termen van omzet. De omzet is bij *short-odds* kansspelen (zoals casinospelen en speelautomaten) geen werkbare maat voor de marktomvang. In verband met de hoge spelfrequentie worden door spelers fiches of munten gekocht. Tussentijdse spelwinsten worden doorgaans opnieuw ingezet. Hierdoor vindt er ook geen tussentijdse registratie van de inzetten plaats. In de praktijk wordt daarom alleen het bruto-spelresultaat (de totale ingekochte fiches/munten minus de terug gebrachte fiches/munten) bijgehouden. Deze werkwijze heeft als gevolg dat in deze marktscan het bruto spelresultaat het uitgangspunt is.

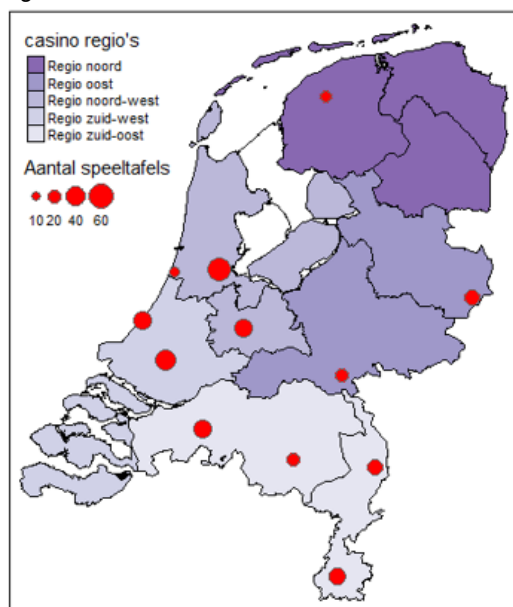
5.2.2 Veel speeltafels in de Randstad

Ultimo 2017 had Holland Casino in totaal 347 speeltafels verdeeld over twaalf vestigingen. In 2016 waren dit 13 tafels meer, maar de locaties Schiphol en Groningen hadden ultimo 2017 geen speeltafels.⁴¹ De locaties van deze vestigingen zijn weergegeven in Figuur 39. In dit figuur zijn behalve de provinciegrenzen ook de voorgenomen vijf vergunningsregio's uit de Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime aangegeven.⁴² In het zuiden van het land zijn er relatief meer vestigingen. In Zeeland, Drenthe en Flevoland heeft Holland Casino geen enkele vestiging. De omvang van de bolletjes in Figuur 39 geeft het aantal speeltafels van Holland Casino weer. De vestiging in Amsterdam had gedurende 2017 het grootste aantal speeltafels (54) en de vestiging in Zandvoort het kleinste aantal (13).

⁴¹ Op 27 augustus 2017 heeft een brand gewoed in Holland Casino Groningen, waarna deze vestiging noodgedwongen gesloten is.

⁴² Kamerstukken, nummer: 2014D26695

Figuur 39: Locaties Holland Casino naar aantal speeltafels casinospelen, 2017



Bron: opgave Holland Casino

Casino binnen 25 kilometer voor ruim de helft van de bevolking

Een groot deel van de bevolking heeft een kleine reisafstand tot een vestiging van Holland Casino. Zoals aangegeven in Tabel 15 woont 23% van de bevolking binnen tien kilometer van een vestiging van Holland Casino.

Tabel 15: Reistijden naar vestigingen van Holland Casino, % van de bevolking

	0-1 kilometer	0-10 kilometer	0-25 kilometer	0-100 kilometer
1 casino	0,8%	23,1%	55,5%	99,0%
2 casino	0,0%	0,1%	11,4%	94,5%
3 casino	0,0%	0%	1,1%	81,7%

Bron: website Holland Casino, berekening Kansspelautoriteit

Tabel 16 toont dezelfde reistijdenmatrix als Tabel 15, maar dan zonder de vestiging van Holland Casino in Groningen mee te nemen. Het deels uitvallen van de vestiging in Groningen gedurende 2017 heeft op slechts een klein deel van de bevolking invloed.

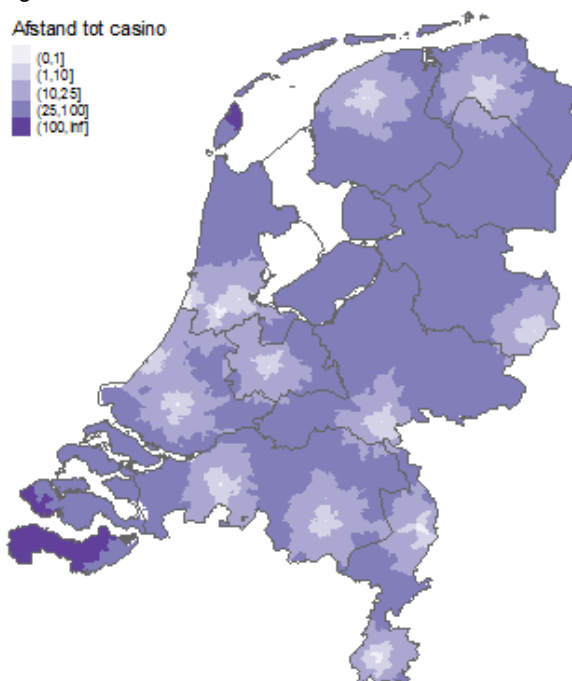
Tabel 16: Reistijden naar vestigingen van Holland Casino exclusief vestiging Groningen, % van de bevolking

	0-1 kilometer	0-10 kilometer	0-25 kilometer	0-100 kilometer
1 casino	0,7%	21,8%	53,1%	98,1%
2 casino	0,0%	0,1%	11,4%	85,1%
3 casino	0,0%	0%	1,1%	80,8%

Bron: website Holland Casino, berekening Kansspelautoriteit

De spreiding van Holland Casino-vestigingen is terug te zien in Figuur 40. Deze figuur toont de gemiddelde reisafstand per postcode naar het dichtstbijzijnde (Nederlandse) speelcasino. In gebieden met de donkerste kleur is de gemiddelde reisafstand meer dan 100 kilometer.

Figuur 40: Reisafstand naar casino



Bron: website Holland Casino, bewerking Kansspelautoriteit

5.3 Geldstromen

Zoals eerder uitgelegd, is het startpunt van de discussie van geldstromen bij casinospelen het bruto spelresultaat, omdat omzet en uitgekeerde prijzen niet direct worden geregistreerd. Het bruto spelresultaat uit casinospelen wordt aangewend om (1) kansspelbelasting te betalen, (2) operationele kosten te dekken en (3) af te dragen aan de staat.

5.3.1 Afgedragen kansspelbelasting gestegen

Holland Casino betaalt 29% kansspelbelasting over het bruto spelresultaat. Voor casinospelen komt dit neer op €74 miljoen in 2017, zie Tabel 17. Naast tafelspelen behaalt Holland Casino bruto spelresultaat uit casinoautomaten; dit wordt ook meegenomen in de totaal kolom van Tabel 17, maar wordt verder in hoofdstuk 6 nader besproken. Over horeca-inkomsten en tronc (fooien), niet meegenomen in Tabel 17, wordt geen kansspelbelasting betaald.

Tabel 17: Kostenstructuur Holland Casino (in mln euro), 2017

	Casinospelen	Totaal (incl. casinoautomaten)
Bruto spelresultaat ^a	€256	€588
Kansspelbelasting (bruto spelresultaat x 29%) ^a	€74	€171
Kosten	€400	
Afdrachten staat	€62,8	

Bron: opgave Holland Casino

^a Exclusief horeca en tronc

5.3.2 Operationele kosten Holland Casino gestegen

De totale kosten van Holland Casino zijn €400 miljoen, een stijging van 10% ten opzichte van 2016. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de kosten van Holland Casino niet alleen de kosten van tafelspelen dekken, maar ook die van casinoautomaten en horeca.

5.3.3 Afdrachten aan staat gestegen

Holland Casino draagt haar nettowinst minus toevoegingen aan eigen vermogen, af aan de staat. De afdrachten aan de staat van het gehele concern bedroegen €62,8 miljoen in 2017. Aangezien Holland Casino sinds 2017 een naamloze vennootschap is, zit hier ook vennootschapsbelasting bij.

5.4 Productvariatie

5.4.1 Aanbod tafelspelen Holland Casino uitgebreid

Onder casinospelen valt een groot aantal spellen. In Tabel 18 staat een overzicht van de spellen die bij vestigingen van Holland Casino gespeeld kunnen worden. Het aanbod van spellen verschilt echter per vestiging. De meeste casinospelen worden tegen de bank gespeeld (jeux de contreparti), alleen de verschillende varianten van poker worden niet tegen de bank gespeeld maar tegen de andere spelers (jeux de cercle).

Bij casinospelen die tegen de bank gespeeld worden heeft Holland casino een *house edge*. De house edge is een theoretisch percentage dat ervoor zorgt dat de aanbieder van het kansspel op de lange termijn winst maakt. De house edge van de casinospelen in Holland Casino is erg klein: minder dan 5% wordt gemiddeld ingehouden (zie Tabel 19).

Poker is een vreemde eend in de bijt; dit casinospel wordt tegen andere gasten van Holland Casino gespeeld. Holland Casino heeft een faciliterende functie en heft hiervoor *rake*. De rake is een percentage van elk gespeeld spel, met een maximum (*cap*) variërend per hoogte van de inzet.

Tabel 18: Overzicht casinospelen in Holland Casino

Jeu de contreparti / jeu de cercle	Casinospel
Jeu de cercle	Poker
	Keno/Bingo
Jeu de contreparti	Roulette
	Black Jack
	Casino War
	Money Wheel
	Red dog
	Punto banco
	Baccarat
	Sic bo
	Diceball
	Casino Barbut

5.4.2 Grote variatie inzetmogelijkheden

De toegestane inzet per spel ligt tussen de €2 en €10.000. In elke vestiging wordt minimaal één casinospel aangeboden waarbij de minimuminzet niet meer is dan €5 en minimaal één casinospel waar de minimuminzet €2 of lager is.⁴³

5.4.3 Uitkeringspercentages tussen 95% tot 99%

Casinospelen kenmerken zich door hoge winkansen en uitkeringspercentages. De prijzen die te winnen zijn bij casinospelen zijn laag vergeleken met de hoofdprijzen van loterijen, maar komen frequenter voor (hogere winkansen). In Tabel 19 worden de theoretische uitkeringspercentages van enkele bekende casinospelen weergegeven.⁴⁴ In de tabel zijn de winkansen niet meegenomen aangezien deze voor casinospelen niet te berekenen zijn: zo is de winkans bij roulette afhankelijk van de vorm van de inzet (één nummer, of alle even nummers etc.).⁴⁵

Tabel 19: Uitkeringspercentages tafelspelen Holland Casino

Casinospel	Uitkeringspercentage
Roulette	98,65% enkelvoudige kansen ⁴⁶ 97,3% overige inzetvormen
Black Jack	99,35%
Punto banco	98-99%

5.4.4 Poker

Zoals in Tabel 18 reeds is aangegeven is poker een casinospel dat niet tegen het huis wordt gespeeld, maar tegen andere spelers. Hierdoor is de speler afhankelijk van de acties van andere spelers, en daarmee is het uitkeringspercentage van de spelers afhankelijk van de strategieën van andere spelers. Dit maakt dat er geen

⁴³ Beschikking casinospelen 1996 artikel 5

⁴⁴ De theoretische uitkeringspercentages zijn gebaseerd op optimaal spel: spellen als Black Jack hebben een behendigheidscomponent. Hierdoor kan het uitkeringspercentage variëren.

⁴⁵ Wanneer een speler op elk nummer (0 t/m 36) een fiche neerlegt heeft de speler een winkans van 100%. Deze speler zal echter één fiche verlies maken op deze manier. Hij zal namelijk 37 fiches inzetten en 36 te winnen.

⁴⁶ Enkelvoudige kansen zijn: even/oneven of rood/zwart of de nummers 1-18/19-36.

uitkeringspercentage voor poker te bepalen is. Spelers die in staat zijn om meer winst te behalen dan de *rake* die het casino inhoudt, kunnen bij poker een uitkeringspercentage behalen van boven de 100%.⁴⁷ Wel kan gesteld worden dat het gemiddelde uitkeringspercentage van alle spelers 100% minus het percentage *rake* is.

5.5 Publieke doelen

5.5.1 Casinospelen risico voor het ontwikkelen van kansspelverslaving

Hoog percentage risico- en probleemspelers speelt casinospelen

Uit de bevolkingsenquête (Meerkerk, 2017) blijkt dat in vergelijking met andere sectoren de deelname aan casinospelen gemiddeld is onder recreatieve spelers. Deelname aan deze speltypen is echter significant hoger onder risico- en probleemspelers, zie Tabel 20. Net als bij sportwedenschappen duidt dit op een mogelijk positief verband tussen casinospelen en verslaving. Dit vermoeden wordt ondersteund door de uitkomsten van de nieuwe methodiek om de verslavingsgevoeligheid te meten van een kansspel. Voornamelijk door het *short-odds* karakter van casinospelen scoren deze hoog volgens de methodiek beschreven in paragraaf 7.2.1.

Tabel 20: Deelname kansspelen naar risicoprofiel: casinospelen

Deelname afgelopen jaar	Recreatieve spelers % ja	Risico- en probleemspelers % ja
Loterij	87,9%	65,3%
Krasloterij	15,2%	25,0%
Bingo	9,5%	9,7%
Speelautomaten	9,5%	43,1%
Casinospelen	8,7 %	44,4 %
Poker	6,6 %	29,2 %
Sportwedstrijden	4,7%	34,7%
Andere kansspelen	2,7%	19,4%
Paardenraces	0,9%	4,1%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

* inclusief online deelname

Ook Tabel 21 laat zien dat casinospelen een risico vormen voor kansspelverslaving

Tabel 21: SOGS score en percentage risico- en probleemspelers^a

Deelname afgelopen jaar	Gemiddelde SOGS-score	Percentage risicospelers	Percentage probleemspelers
Sportwedstrijden	1,04	5,8%	7,5%
Andere kansspelen	0,83	-	-
Casinospelen	0,75	4,6 %	4,9 %
Speelautomaten	0,72	4,6%	3,9%
Poker	0,67	4,6 %	3,8 %
Paardenraces	0,47	7,4%	0,0%
Krasloterij	0,41	1,2%	2,0%
Bingo	0,33	0,3%	1,8%
Loterij	0,23	0,9%	0,6%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

* inclusief online deelname

a) de percentages in deze tabel zijn relatief ten opzichte van alle spelers per spel

Mitigatie van het verslavingsrisico door Holland Casino

Als gevolg van het a priori relatief hoge risico op kansspelverslaving bij het spelen van casinospelen heeft Holland Casino in samenwerking met de verslavingszorg een beleid opgesteld ter voorkoming van kansspelverslaving: het Preventie Beleid

⁴⁷ Merk op dat met elk kansspel winst te behalen is, maar met een uitkeringspercentage van meer dan 100% wordt bedoeld dat de speler over een lagere periode ook (theoretisch) winst kan behalen.

Kansspelen (hierna: PBK). In het PBK wordt beschreven hoe Holland Casino kansspelverslaving probeert te beteugelen. Vanuit de gedragstheorie zijn er zes verschillende fases om speelgedrag te onderscheiden. Deze fases worden ingedeeld in drie hoofdfases en worden weergegeven in Tabel 22.

Tabel 22: Fases verslaving volgens Preventiebeleid Kansspelen van Holland Casino

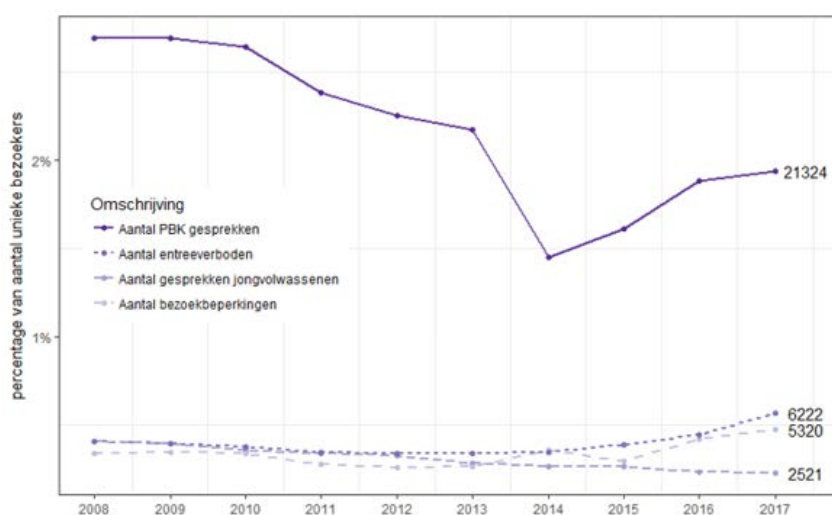
Fase	Omschrijving	Hoofdfase	Fase van preventie
0	Nooit een kansspel gedaan/gestopt	Geen doelgroep PBK	Universele preventie
1	Kennismakingsfase	Aanspreekbaar	Selectieve preventie
2	Geïntegreerde fase	Aanspreekbaar	Selectieve preventie
3	Excessieve fase	Aanspreekbaar	Geïndiceerde preventie
4	Kritieke fase	Niet/slecht aanspreekbaar	Geïndiceerde preventie
5	Chronische of verslavingsfase	Niet/slecht aanspreekbaar	Geïndiceerde preventie

Bron: Holland Casino. Preventiebeleid Kansspelen, beleidsnotitie januari 2010

Het doel van Holland Casino is om spelers te leren kennen in de fases waarin zij nog goed aanspreekbaar zijn. Vervolgens tracht Holland Casino de spelers door de juiste beïnvloeding en (zelf)regulerende maatregelen in de fasen 1 t/m 3 (de aanspreekbare fasen) te houden, zodat deze niet in de kritieke fase (4) of chronische of verslavingsfase (5) belanden. Indien door Holland Casino vastgesteld wordt dat spelers zich in fase 4 bevinden, krijgen deze dikwijls bezoekbeperking opgelegd. Spelers in fase 5 wordt de entree tot vestigingen van Holland Casino ontzegd voor een bepaalde periode.

Figuur 41 geeft aan hoe vaak gesprekken plaatsvonden ter voorkoming van kansspelverslaving of om de gevolgen van verslaving, onmatig speelgedrag of problematisch speelgedrag zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast laat de figuur het aantal bezoekbeperkingen en entreeverboden zien. Van de 6222 entreeverboden werden er 336 door Holland Casino dwingend opgelegd. Hetzelfde geldt voor 432 van de 5.320 bezoekbeperkingen.

Figuur 41: Preventie maatregelen Holland Casino



Bron: Holland Casino, bewerking Kansspelautoriteit

5.5.2 Weinig meldingen over Holland Casino

In 2017 heeft de Kansspelautoriteit geen meldingen omtrent Holland Casino in behandeling genomen.

Aangezien Holland Casino een breed scala aan kansspelen aanbiedt, is het van belang dat de consument de juiste speluitleg per spel krijgt. Holland Casino faciliteert dit door middel van haar personeel en folders met daarin speluitleg. Deze folders zijn aanwezig in alle vestigingen van Holland Casino. Daarnaast worden in het kader van

betrouwbaar spelaanbod onder andere de schudmachines, de roulettecilinders en bingomachines periodiek gekeurd.

5.5.3 *Nederlander speelt voornamelijk legale casinospelen*

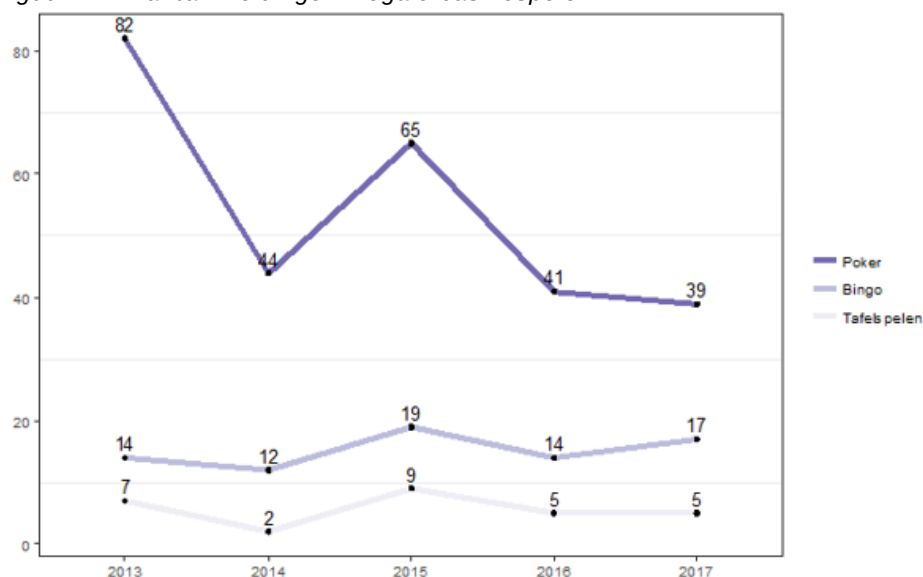
Illegale casinospelen komen in de praktijk voor in de volgende hoedanigheden:

- Illegale casino's
- Grootchalige bingo's
- Poker

Aantal meldingen illegale casinospelen daalt

Het aantal meldingen dat de Kansspelautoriteit ontving over illegale casinospelen is in 2017 nagenoeg gelijk gebleven. Figuur 42 laat zien dat illegale pokeractiviteiten een stuk vaker gemeld worden dan overige tafelspelen en bingo.

Figuur 42: Aantal meldingen illegale casinospelen



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

Bingo's vaak illegaal, maar niet aangepakt door gemeenten

De Kansspelautoriteit krijgt dikwijls vragen over bingo's. Vrijwel altijd zijn deze vragen afkomstig van gemeenten. Een groot deel van het bingo-aanbod is niet conform artikel 7c van de Wet op de Kansspelen, waarin de voorwaarden voor een *klein kansspel* (kader) worden beschreven. Vaak treedt de gemeenten echter niet op tegen bingo's zolang daar geen directe aanleiding toe is (zoals overlast of klachten). Gemeenten zijn het bevoegd gezag om handhavend op te treden tegen bingo's die als klein kansspel worden georganiseerd. De Kansspelautoriteit kan gemeenten hierin wel adviseren.

Daarnaast zijn er bingo's die niet meer vallen onder de regeling van een klein kansspel. Deze bingo's worden groter opgezet, soms meerdere dagen in de week gehouden en op wisselende locaties. Voor de bestrijding van deze kansspelen is de Kansspelautoriteit bevoegd. Tegelijkertijd constateert de Kansspelautoriteit dat bingo's relatief beperkte risico's voor consumenten met zich meebrengen in vergelijking met andere vormen van (illegaal) kansspelaanbod. Om die reden treedt de Kansspelautoriteit tegen dergelijke bingo's vooral op in samenwerking met, en op verzoek van, gemeenten. De Kansspelautoriteit houdt de ontwikkelingen van dit soort grote bingo's nauwlettend in de gaten.

Om een klein kansspel zoals een bingo te mogen organiseren moet aan een aantal wettelijke voorwaarden worden voldaan. Deze voorwaarden staan genoemd in artikel 7c van de Wet op de kansspelen:

- het kansspel mag alleen worden georganiseerd door een Nederlandse vereniging die minimaal drie jaar bestaat;
- deze vereniging moet krachtens zijn statuten een duidelijk omschreven doel beogen te dienen. Het doel van de vereniging mag niet het organiseren van kansspelen zijn;
- de prijzen en premies in geld of goederen die kunnen worden gewonnen mogen niet hoger zijn dan € 400,- per serie of set en de gezamenlijke waarde mag niet meer bedragen dan € 1.550,- per bijeenkomst;
- de bijeenkomst moet minimaal 14 dagen van tevoren worden gemeld aan de burgemeester en wethouders van de gemeente waar de bijeenkomst plaatsvindt. Hierbij moet de locatie en het tijdstip van de bijeenkomst worden gemeld.

Burgemeester en wethouders houden toezicht op de organisatie en kunnen de bijeenkomst verbieden of nadere voorschriften stellen.

Ook volgens consumenten is deelname aan illegale casinospelen laag

Uit de bevolkingsenquête (Meerkerk 2017) blijkt dat het grootste deel van de casinospelers onder de respondenten het afgelopen jaar in vestigingen van Holland Casino speelde, zie Tabel 23.

Tabel 23: Deelname Nederlander aan casinospelen

	% ja
Casinospelen in Holland Casino aan tafel met croupier	64,7%
Casinospelen in Holland Casino op een automaat	46,4%
Casinospelen op het internet	12,7%
Casinospelen in een speelhal	10,9%
Casinospelen in casino in het buitenland aan tafel met croupier	7,3%
Casinospelen in een horecagelegenheid zoals café, discotheek en cafetaria	5,4%
Casinospelen in casino in het buitenland op een automaat	5,4%
Casinospelen op een andere locatie	2,2%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

De pokerdeelname van respondenten is expliciet uitgevraagd in de bevolkingsenquête. Hieruit blijkt dat 37,8% van de respondenten die wel eens pokert, dit (illegaal) op internet doet, zie Tabel 24.

Tabel 24: Deelname Nederlander aan poker

	% ja
Poker bij iemand thuis	59,4%
Poker op internet	37,8%
Poker in café	8,8%
Poker Holland Casino tegen mensen	8,1%
Poker Holland Casino tegen apparaat	6,2%
Poker ander casino tegen apparaat	5,3%
Poker casino buitenland	4,2%
Poker op een andere locatie	3,0%
Poker ander casino tegen mensen	2,0%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Meer ongebruikelijke transacties gemeld

Kansspelen waarbij veel contant geld wordt ingelegd, zoals bij landgebonden casinospelen, zijn aantrekkelijk voor criminele organisaties vanwege de mogelijkheden tot witwassen en belastingontduiking indien geen passende beheersmaatregelen worden getroffen. Binnen de kansspelsector heeft Holland Casino de verplichting om ongebruikelijke transacties te melden aan de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland. FIU-Nederland analyseert de meldingen van Holland Casino en andere meldplichtige instellingen en identificeert verdachte transacties. Andere meldplichtige instellingen betreffen financiële instellingen, trustkantoren,

verschillende type handelaren en vrije beroepsbeoefenaren. Door de implementatie van de *Vierde anti witwasrichtlijn* in de Wwft geldt de meldplicht in principe voor alle kansspelaanbieders, tenzij deze onder het vrijstellingsbesluit van het Ministerie van Financiën vallen. Een transactie is ongebruikelijk wanneer deze voldoet aan één of meerdere meldindicatoren. Zo is voor casino's het in depot nemen van een geldbedrag van €15.000 of meer, een objectieve indicator. Naast deze objectieve indicator zijn er ook subjectieve indicatoren die aanleiding zijn om deze transactie te melden.

Tabel 25 geeft een overzicht van de meldingen die bij de FIU binnen kwamen de afgelopen vijf jaar. Ook laat Tabel 25 zien dat Holland Casino ieder jaar meer meldingen doet van verdachte transacties.

Tabel 25: Aantal ongebruikelijke en verdachte transacties bij casino's⁴⁸

	2013	2014	2015	2016	2017
FIU-Nederland Jaaroverzicht					
Meldingen ongebruikelijke transacties casino's	1.539	2.196	2.364	2.666	3.228
Percentage van totaal aantal bezoeken	0,029%	0,040%	0,041%	0,045%	0,056%
Verdachte aangemerkte transacties casino's	144	322	275	360	419
Percentage van totaal aantal bezoeken	0,003%	0,006%	0,005%	0,006%	0,007%

Bron: FIU-Nederland Jaaroverzicht en Jaarverslag Holland Casino 2017

⁴⁸ Verdachte transacties in een bepaald jaar kunnen niet direct worden vergeleken met de ongebruikelijke transacties in een bepaald jaar. Dit komt door tijdsverloop tussen de datum van registratie melding en de datum dat een ongebruikelijke transactie verdacht wordt verklaard.

6 Kansspelautomaten

6.1 Vergunningen

Een speelautomaat is een toestel dat start via een knop, hendel of ander mechanisch of elektronisch proces. Er zijn drie soorten speelautomaten (Wet op de kansspelen, artikel 30 t/m 32):

- *Kansspelautomaten.* Dit zijn automaten waarbij de gebruiker geen invloed heeft op de uitkomst van het spel. Spelen op een kansspelautomaat kan leiden tot de (onmiddellijke) uitbetaling van een prijs in de vorm van geld of het recht om gratis verder te spelen. Voorbeelden hiervan zijn fruitautomaten en rouletteautomaten.
- *Behendigheidsautomaten.* Bij een behendigheidsautomaat beïnvloedt de deelnemer de uitkomst van het spel. Een flipperkast is een voorbeeld van een behendigheidsautomaat. Deze automaten keren geen geldprijzen uit; gebruikers kunnen wel een verlengde speelduur of gratis nieuw spel winnen.
- *Kermisautomaten.* Ook bij kermisautomaten kan de gebruiker invloed uitoefenen op de uitkomst. Een kermisautomaat mag geen geld uitkeren, maar wel andere vormen van prijzen, zoals waardebonnen, die een waarde mogen vertegenwoordigen van maximaal veertig maal de inzet van het spel.

Dit hoofdstuk gaat alleen over kansspelautomaten. Binnen deze categorie is onderscheid te maken in drie typen:

- casinoautomaten;
- speelhalautomaten;
- horeca-automaten.

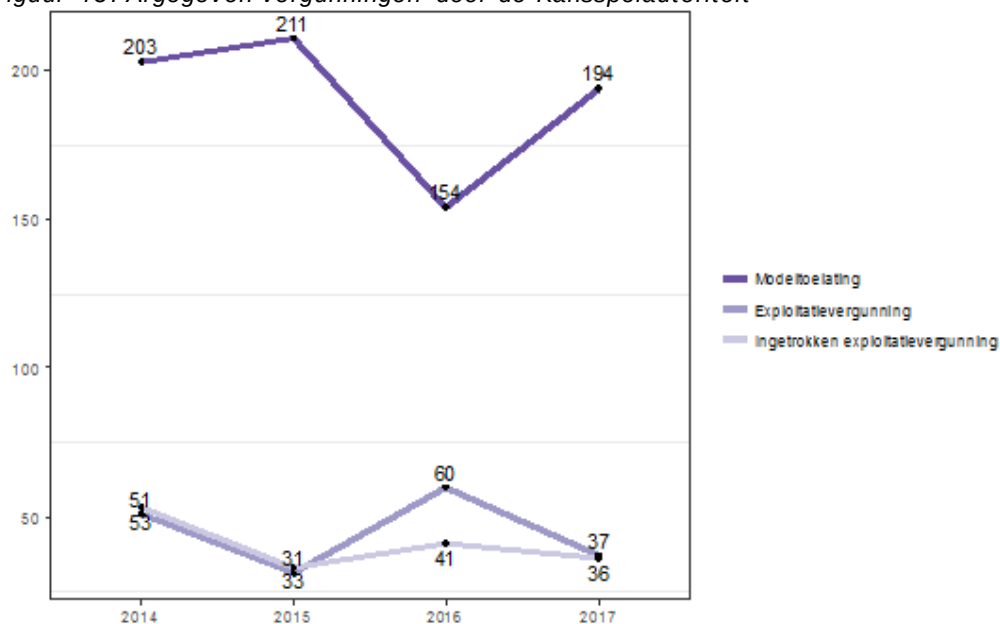
Er zijn meer verschillen tussen deze drie typen kansspelautomaten dan louter de locatie waar ze geplaatst worden (in een casino, speelhal of horecagelegenheid).

6.1.1 Soorten vergunningen

Voor het plaatsen van kansspelautomaten zijn drie vergunningen nodig:

- Modeltoelating, afgegeven door de Kansspelautoriteit;
- exploitatievergunning, afgegeven door de Kansspelautoriteit;
- aanwezigheidsvergunning, afgegeven door de gemeente.

Figuur 43: Afgegeven vergunningen door de Kansspelautoriteit



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

Hieronder volgt een korte toelichting op de drie soorten vergunningen.

Modeltoelating

Elk nieuw model kansspelautomaat moet een modeltoelating hebben. Dat wil zeggen dat het type automaat door een keuringsinstelling (geschikt bevonden door de Raad van Accreditatie of buitenlands equivalent) is gekeurd.⁴⁹ De Kansspelautoriteit toetst een aanvraag voor modeltoelating aan de hand van het rapport van de keuringsinstelling. Daarbij wordt gekeken of:

- Alle speltechnische onderdelen getoetst zijn;
- het advies logisch is;
- inspectie door de Kansspelautoriteit mogelijk is.

Als een bepaald type kansspelautomaat is toegelaten, geldt die toelating voor alle automaten van dat model. Het is dus niet zo dat elke automaat afzonderlijk gekeurd moet worden. De aanvrager van een modeltoelating draagt de kosten voor het onderzoek van de keuringsinstelling. Als het model is goedgekeurd, dient bij de Kansspelautoriteit voor elke automaat van dit model een merkteken (zegel) te worden aangeschaft ter waarde van €131.

Exploitatievergunning

Om speelautomaten te exploiteren dient elke eigenaar van speelautomaten in het bezit te zijn van een exploitatievergunning.⁵⁰ Deze wordt verleend door de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit toetst hiervoor de integriteit van de exploitanten. De integriteitstoets (zie paragraaf 7.4) vindt zowel plaats bij een eerste aanvraag als bij een aanvraag tot verlenging van de vergunning. Er wordt onderzoek gedaan naar antecedenten van de exploitant en van de beheerders en leidinggevenden die er werken. Daarnaast wordt er een inschatting gemaakt van de kans dat de aangevraagde exploitatievergunning gebruikt wordt voor criminele activiteiten, zoals witwassen. De exploitatievergunning kost momenteel eenmalig €1815,12 en jaarlijks €453,78.

Holland Casino is de enige vergunninghouder die casinoautomaten in Nederland mag exploiteren. De Kansspelautoriteit heeft Holland Casino hiervoor een vergunning verleend.

⁴⁹ Wet op de kansspelen, artikel 30m t/m 30s.

⁵⁰ Wet op de kansspelen, artikel 30h t/m 30l.

Aanwezigheidsvergunning

De aanwezigheidsvergunning is bestemd voor de eigenaar of huurder van de locatie waar de kansspelautomaat wordt geplaatst.⁵¹ Een aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten in een speelhal wordt alleen verleend als de gemeenteraad de exploitatie van één of meerdere speelhallen bij Raadsverordening heeft toegestaan. Indien een hoogdrempelige horecagelegenheid een aanwezigheidsvergunning heeft, dan geldt een wettelijk verplichting van twee speelautomaten. Twee horeca automaten is daarmee zowel het minimum als het maximum aantal automaten in een hoogdrempelige horecagelegenheid.

De kosten voor de aanwezigheidsvergunning worden bepaald door de gemeente, maar zijn gebonden aan het maximum (€34,00 per aanvraag en €22,50 per automaat waarvoor de vergunning wordt aangevraagd).⁵²

Voor de automaten in de hoogdrempelige horeca geldt de algemene leeftijdsgrens van 18 jaar.

In het overzicht hieronder zijn de soorten vergunningen en hun kenmerken samengevat.

Tabel 26: Overzicht vergunningen kansspelautomaten

Wie	Verkoper / producent	Exploitant	Vergunninghouder
Waarvoor	Speelautomaten importeren of produceren en aanbieden aan exploitanten in Nederland	Exploiteren van kansspelautomaten in Nederland	Het plaatsen van kansspelautomaten in Nederland
Welke vergunning nodig	Modeltoelating per type automaat, af te geven door de Kansspelautoriteit	Exploitatievergunning, af te geven door de Kansspelautoriteit	Aanwezigheidsvergunning, af te geven door de betreffende gemeente
Kosten	- kosten voor onderzoek, te betalen aan keuringsinstantie - €131,- per automaat t.b.v. merkteken, te betalen aan Kansspelautoriteit	- €1815,12 vergoeding, eens per 10 jaar - €453,78 jaarlijkse toezichtkosten - jaarlijkse aangifte per type automaat, alle te betalen aan Kansspelautoriteit	- maximaal €22,50 vaste aanvraagkosten plus €34,00 per automaat, te betalen aan gemeente

Bron: Kansspelautoriteit

6.1.2 Eisen aan het spel

De spelkenmerken van kansspelautomaten, zoals hoeveel geld per spel mag worden ingeworpen en de maximum uitbetaling, zijn aan regels gebonden. Enkele voorbeelden van wettelijke eisen die volgen uit het Speelautomatenbesluit 2000 en de Beschikking casinospelen 1996, zijn opgenomen in Tabel 27.

⁵¹ Wet op de kansspelen, artikel 30b t/m 30g.

⁵² Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b van het Speelautomatenbesluit 2000.

Tabel 27: Wettelijke eisen aan kansspelautomaten

Gelegenheid	Max inworp per spel	Uitkeringspercentage	Max gemiddeld uurverlies	Min tijd tussen spelen	Max uitbetaling
Horeca	€ 0,20	≥ 60 %	€ 40	3,5 sec ^a	200 maal inzet
Speelhallen (enkelspelers)	€ 0,20	≥ 60 %	€ 40	3 sec	200 maal inzet ^b
Speelhallen (meerspelers)	€ 8	≥ 60 %	€ 40	Afhankelijk van de inworp, verhouding gelijk aan €0,20 per 3 sec	200 maal inzet ^b
Casino	€ 150	≥ 80 %	onbeperkt	3 sec	onbeperkt

Bron: Beschikking casinospelen 1996, Speelautomatenbesluit 2000

a) Gemiddeld ten minste 4 sec

b) Uitzondering hierop vormt het jackpotsysteem, waarbij maximaal € 2.500 uitgekeerd mag worden

De volgende paragrafen geven per type kansspelautomaat de specifieke wet- en regelgeving weer.

6.1.3 Eisen aan de opstellocatie

Kansspelautomaten mogen alleen worden geplaatst binnen hoogdrempelige locaties, speelhallen en casino's (Wok, Titel VA, Artikel 30c). Hoogdrempelige locaties voldoen aan de volgende kenmerken:

- Hebben een drank- en horecaverunning;
- het café- of het restaurantbezoek staat op zichzelf, wat wil zeggen dat er geen andere activiteiten plaatsvinden die een zelfstandige bezoekersstroom aantrekken;
- activiteiten in bedrijf zijn in belangrijke mate gericht op personen van 18 jaar en ouder.

6.1.4 Kermisautomaten, een uitzondering op de modeltoelatingseisen

Kermisautomaten zijn speelautomaten waarvoor een uitzondering is gemaakt op de modeltoelatingseisen (artikel 30 a, lid 2 van de Wet op de Kansspelen). Aangezien dit een uitzondering betreft, ligt de bewijslast van het voldoen aan deze uitzondering bij de aanbieder van de automaten. Van deze aanbieder wordt daarom verwacht dat hij kan aantonen dat:

- De speelautomaten die worden gebruikt of bestemd zijn om te worden gebruikt ter gelegenheid van een kermis;
- de inzet redelijk is voor een kermis (anders is deze namelijk niet bestemd voor kermis)⁵³;
- het bespelen van de speelautomaat niet kan leiden tot de uitkering van geldprijzen;
- het bespelen van de speelautomaten niet kan leiden tot de uitkering van premies, waardebonnen (o.a. tickets) of penningen, die een waarde vertegenwoordigen van meer dan het veertigvoud van de inzet per spel;
- dat de speelautomaat voldoet aan een spel beschreven in bijlage 1 van de Speelautomatenregeling 2000;

⁵³ In overeenstemming met artikel 30a, tweede lid, van de Wok mag een kermisautomaat alleen worden opgesteld ter gelegenheid van kermissen en dienen ook zo te zijn ingericht. Dit betekent dat als inzetten en daarmee de mogelijke uitkering onevenredig hoog worden, er mogelijk een situatie ontstaat waarbij een kermisautomaat niet meer is ingericht om daadwerkelijk te exploiteren op een reguliere kermis.

- en voor arcadehallen: dat de kermisautomaten geen kansspelen bevatten. Zie hiervoor het 'Onderzoek Arcadehallen' (Kansspelautoriteit, 2018) en het advies dat in 2018 door de Kansspelautoriteit is gegeven over kermisautomaten.⁵⁴

Arcadehallen

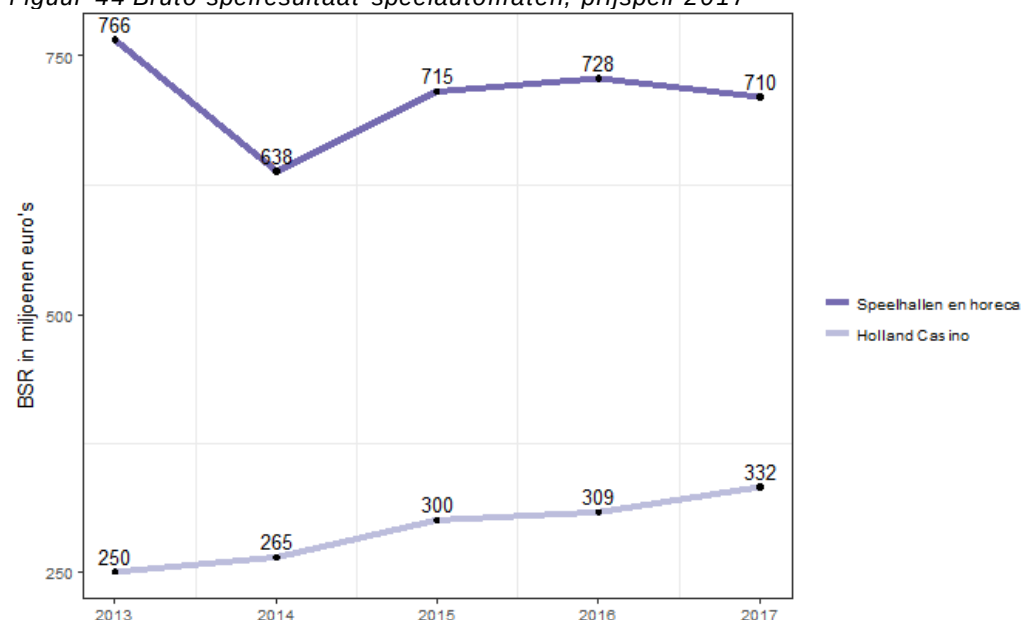
Kermisautomaten ziet de Kansspelautoriteit voornamelijk opgesteld staan op kermissen en in arcadehallen. Een groot deel van de speelautomaten in arcadehallen zijn kermisautomaten. Het overige deel van de speelautomaten in arcadehallen zijn behendigheidsautomaten.

6.2 Omvang en geografische spreiding van het aanbod

6.2.1 Bruto spelresultaat kansspelautomaten door de grens van €1 miljard

Het legale deel van de markt voor kansspelautomaten in termen van bruto spelresultaat ligt net als in 2016 boven de grens van 1 miljard euro. Anders dan in voorgaande marktscans berusten deze cijfers niet meer op schattingen, maar op berekeningen die de Kansspelautoriteit heeft gedaan op basis van cijfers van de Belastingdienst. Mogelijk dat de daling van het bruto spelresultaat van speelhallen en horeca in Figuur 44 te verklaren valt door de nieuwe manier van berekenen.

Figuur 44 Bruto spelresultaat speelautomaten, prijspeil 2017



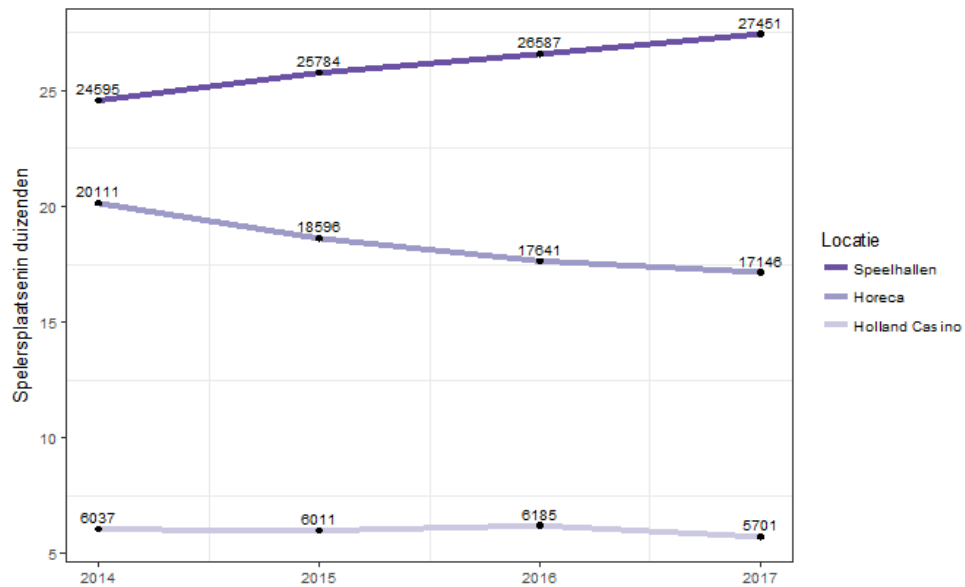
Bron: gegevens Belastingdienst, gegevens Kansspelautoriteit

6.2.2 Totaal aantal spelersplaatsen speelautomaten constant

Net als in voorgaande jaren staan verreweg het meeste speelhalautomaten in Nederland, zie Figuur 45. De daling in het aantal spelersplaatsen van automaten in Holland Casino is voor een groot deel toe te schrijven aan het tijdelijk sluiten van de vestiging in Groningen (zie hoofdstuk 5)

⁵⁴ Kermissen hebben geen exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit en de Kansspelautoriteit heeft daarmee geen bevoegdheid om op te treden op basis van artikel 4a van de Wok. De Kansspelautoriteit verwacht dat aanbieders van kermisautomaten hun verantwoordelijkheid nemen om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen.

Figuur 45: Aantal spelersplaatsen per segment

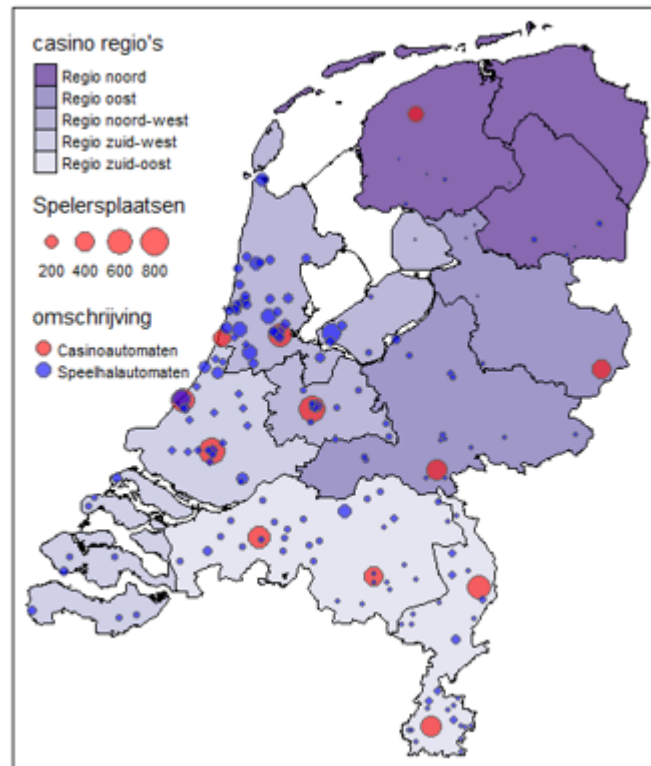


Bron: gegevens Kansspelautoriteit

6.2.3 Holland Casino vier maal zoveel speelplaatsen dan gemiddelde speelhal

De meeste speelhallen en casino's staan in het Westen en Zuiden van het land, zoals geïllustreerd in Figuur 46. De omvang van de locaties wordt in de figuur aangegeven door de grootte van de stippen: de blauwe stippen staan voor speelhallen en de rode stippen voor locaties van Holland Casino. De speelhallen zijn talrijker (262 locaties), maar een stuk kleiner (gemiddeld 105 spelersplaatsen per locatie, vergeleken met 475 voor Holland Casino). De locaties van horeca-automaten zijn in deze grafiek niet opgenomen.

Figuur 46: Spelersplaatsen in speelhallen en casino's, plaatsen per 1000 inwoners per provincie

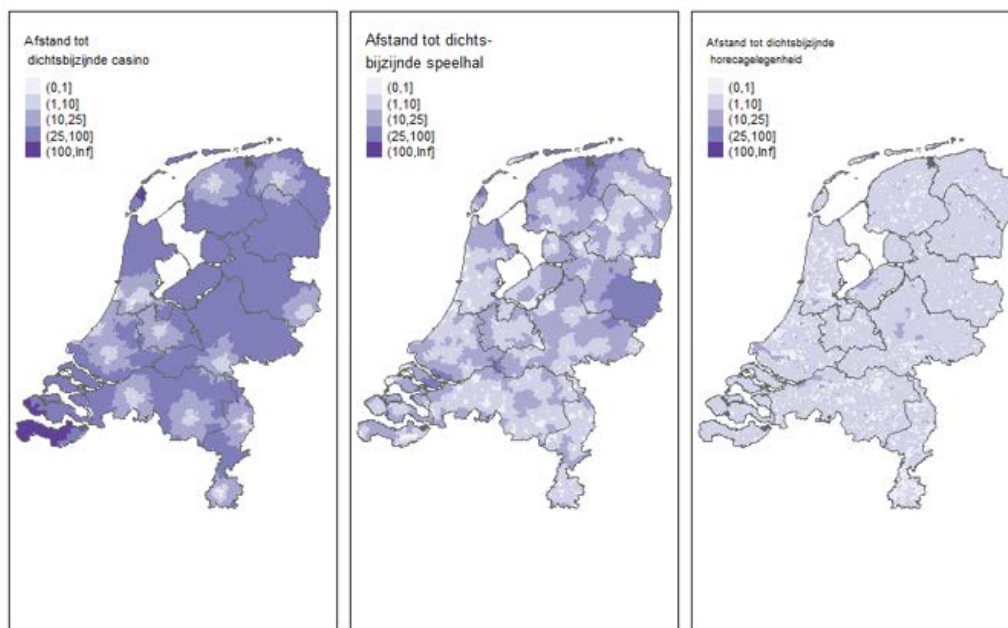


Bron: Gegevens Kansspelautoriteit, opgave Holland Casino

6.2.4 Alle Nederlanders binnen 10 kilometer van een horeca-automaat

De bewoners van de meeste Nederlandse gemeenten hoeven niet lang te reizen om bij een speelhal te komen, zoals geïllustreerd in Figuur 47. Alleen in enkele plaatsen in Twente en op sommige Waddeneilanden bedraagt de reisafstand meer dan 25 kilometer. Horeca-automaten zijn in Figuur 47 ook opgenomen. De figuur is gebaseerd op de locaties van de cafés in Nederland waarbij is aangenomen dat in ieder café een horeca-automaat staat. Door deze aanname is de geschatte reisafstand tot een horeca-automaat onderschat, aangezien niet in elk café een horeca-automaat staat. De reisafstanden uit Figuur 40 naar casino-automaten zijn in dit figuur ter vergelijking nogmaals weergegeven.

Figuur 47: Gemiddelde reisafstand naar dichtstbijzijnde gelegenheid per type automaat, 2017



Bron: Kansspelautoriteit

Tabel 28 vat de reisafstanden samen voor elk type kansspelautomaat. Merk op dat net als in hoofdstuk 5 de grenzen van de reisafstanden in Tabel 28 en Figuur 47 gekozen zijn op basis van grenzen uit de nieuwe methodiek van het meten van verslavingsrisico's (zie paragraaf 7.2.1).

Tabel 28: Percentage bevolking met één, twee of drie kansspelautomaat binnen een bepaalde reistijd, 2015

	0-1 kilometer	0-10 kilometer	0-25 kilometer	0-100 kilometer
1 casino	0,8%	23,1%	55,5%	99,0%
2 casino	0%	0,1%	11,4%	94,5%
3 casino	0%	0%	1,1%	81,7%
1 speelhal	9,2%	72,7%	94,7%	100%
2 speelhallen	2,3%	50,5%	89,0%	100%
3 speelhallen	1,0%	38,9%	83,6%	100%
1 café	58,9%	100%	100%	100%

Bron: Kansspelautoriteit

6.2.5 Speelhalautomaten geconcentreerder

De sector kansspelautomaten wordt gekenmerkt door een groot aantal exploitanten en vergunninghouders, met uitzondering van het segment casino-automaten (met Holland Casino als enige exploitant en vergunninghouder).

Ondanks het grote aantal exploitanten wordt de markt voor speelhalautomaten jaarlijks geconcentreerder. Ultimo 2017 exploiteerden 30 exploitanten meer dan 100 speelhalautomaten. Deze 30 exploitanten hebben meer dan 85% van de speelhalautomaten (en 84% van de spelersplaatsen) in bezit. ⁵⁵

De grootste exploitanten van horeca-automaten (100 automaten of meer) hebben gezamenlijk 48% (2016: 48%) van alle horeca-automaten in bezit. Veel exploitanten bezitten twee automaten. Aangezien twee kansspelautomaten het wettelijke maximum per horecalocatie is, doet dit vermoeden dat de exploitant en horeca eigenaar in deze gevallen dezelfde zijn.

⁵⁵ Cijfers op basis van gegevens Kansspelautoriteit.

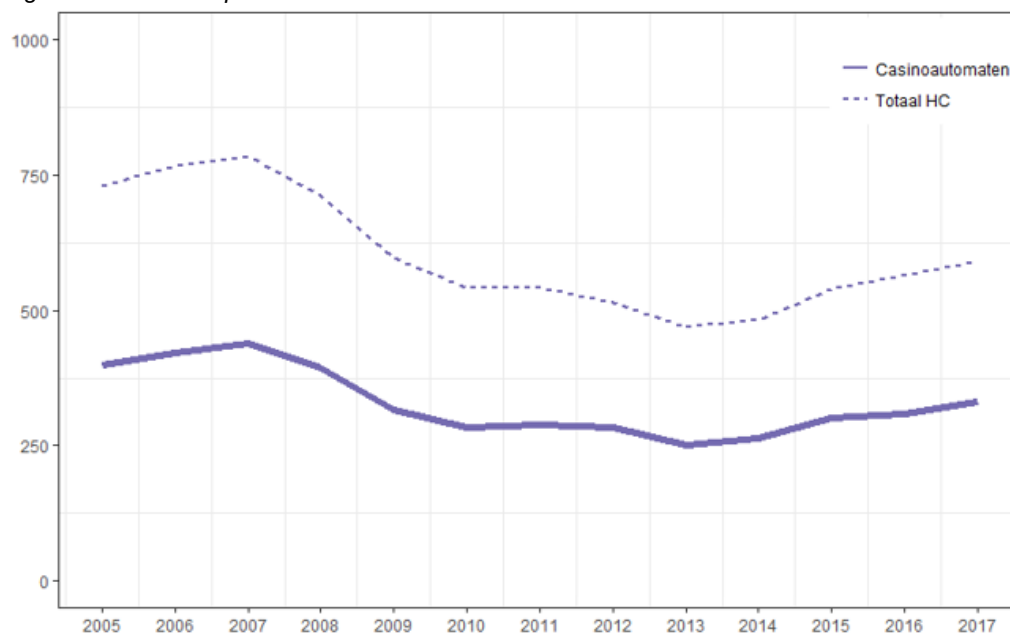
6.3 Geldstromen

Net als voor casinospelen (zie hoofdstuk 5) is het voor kansspelautomaten niet mogelijk om inleg en uitgekeerde prijzen direct te observeren. Vandaar dat ook in deze sector het bruto spelresultaat gebruikt wordt als maat om de omvang van de markt te duiden.

6.3.1 Bruto spelresultaat casinoautomaten blijft stijgen

Het bruto spelresultaat van casinoautomaten is 26 miljoen euro gestegen ten opzichte van 2016 (zie Figuur 48 en Tabel 29).

Figuur 48: Bruto spelresultaat automaten Holland Casino



Toelichting: Dit figuur geeft het bsr van de casinoautomaten (vet gedrukte lijn) weer ten opzichte van het totale bsr van Holland Casino (licht gedrukte lijn)

Het aantal casino-automaten neemt sinds 2010 af maar het bruto spelresultaat per automaat volgt deze trend niet. Opvallend is vooral de scherpe stijging van het bruto spelresultaat tussen het jaar 2014 en 2015.

Tabel 29: Overzicht casinoautomaten Holland Casino

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aantal spelersplaatsen	6747	6532	6405	6223	6037	6011	6185	5701 ^a
Bruto spelresultaat automaten (miljoenen)	€255	€265	€266	€243	€259	€294	€306	€332
Kansspelbelasting (miljoenen)	€ 73,9	€ 76,9	€ 77,1	€ 70,3	€75	€85,3	€88,6	€96,3

Bron: Jaarverslagen Holland Casino

^a Sterke daling voornamelijk door het tijdelijk sluiten van Holland Casino Groningen

Tabel 30 geeft eenzelfde overzicht, maar dan voor horeca en speelhalautomaten. Wat vooral opvalt is dat het bruto spelresultaat daalt in 2017 ten opzichte van 2016, maar het aantal (speelhal)automaten stijgt. Dit is mogelijk te verklaren doordat het bruto spelresultaat over 2016 berust op een schatting.

Tabel 30: Overzicht horeca en speelhalautomaten

	2014	2015	2016	2017
Aantal spelersplaatsen Horeca automaten	20.111	18.596	17.641	17.146
Aantal spelersplaatsen speelhalautomaten	24.595	25.784	26.587	27.451
Totaal bruto spelresultaat (miljoenen)	€743 ^a	€625 ^a	€721 ^a	€710
Totaal kansspelbelasting (miljoenen)	€215 ^a	€203 ^a	€209 ^a	206

Bron: Gegevens Kansspelautoriteit

a) schatting

6.3.2 Bruto spelresultaat horeca- en speelhalautomaten gedaald

Zoals te zien in Figuur 44 is het bruto spelresultaat van horeca- en speelhalautomaten in 2017 licht gedaald, ondanks dat het aantal automaten in beide deelsectoren gestegen is.

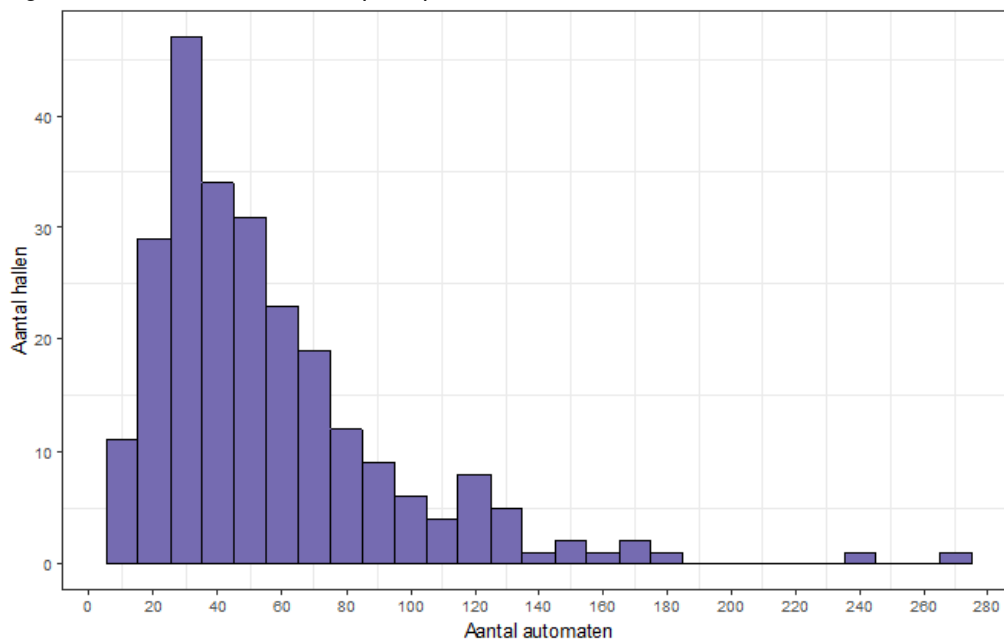
6.4 Productvariatie

Binnen de wettelijke kaders is ruimte voor variëteit tussen verschillende segmenten op het gebied van kansspelautomaten. Hieronder geven wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste kenmerken van het segment speelhallen.

6.4.1 Meeste speelhallen hebben tussen de 30 en 40 automaten

De meeste speelhallen hebben tussen de 30 en 40 speelautomaten, maar de verdeling is scheef, zoals weergegeven in Figuur 49. Er is één speelhal met tien automaten en nog eens twaalf speelhallen met minder dan 20 automaten. De twee grootste speelhallen hebben rond de 250 speelautomaten staan. Ter vergelijking: het gemiddeld aantal speelautomaten in vestigingen van Holland Casino bedraagt 475.

Figuur 49: Aantal automaten per speelhal



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

6.4.2 Meeste speelhallen 14-16 uur per dag open

De openingstijden van speelhallen worden door gemeenten lokaal gereguleerd via de aanwezigheidsvergunning. De meeste speelhallen zijn 14-16 uur per dag open. Dit is gebaseerd op een steekproef van 167 speelhallen. Een beperkt aantal speelhallen zijn de gehele week, elk uur van de dag, open. Hier zijn ook verschillende varianten op, bijvoorbeeld dat toegang tussen 2.00 en 7.00 niet mogelijk is, maar spelers die om 2.00 uur binnen zijn, mogen doorspelen. Als de speler na 2.00 uur naar buiten gaat, mag deze pas weer naar binnen om 7.00 uur, als de deuren van de speelhal weer geopend zijn.

6.4.3 Minimumleeftijd voor 63% van de speelhallen 18 jaar

Er zijn verschillen in de minimumleeftijd die speelhallen hanteren. De meeste speelhallen (63%) laten spelers vanaf 18 jaar toe, hetgeen overeenkomt met de wettelijke minimum leeftijd om deel te nemen aan kansspelen. De overige speelhallen gaan uit van een leeftijdsgrens van 21 jaar. De hogere leeftijdsgrens komt in sommige gevallen doordat de gemeente deze voorwaarde opneemt in de vergunning. Soms kiezen de hallen zelf voor een hogere minimumleeftijd. De hogere minimumleeftijd kan in voorkomende gevallen ook het gevolg zijn van een convenant tussen lokale speelhalexploitanten, de betreffende gemeente en (lokale) zorginstellingen.

6.4.4 Uitkeringspercentages kansspelautomaten hoger dan wettelijk minimum

In de praktijk liggen de uitkeringspercentages van kansspelautomaten een stuk hoger dan de wettelijke minima. Kansspelautomaten in speelhallen keren vaak rond de 80% van de inleg uit. Casino-automaten in Holland Casino keren gemiddeld vaak meer dan 90% uit.

Het wettelijke minimale uitkeringspercentage per kansspelautomaat is 60% voor horeca- en speelhalautomaten, en 80% voor casino-automaten (zie ook Tabel 27 over de wettelijke eisen). Het uitkeringspercentage wordt voor kansspelautomaten berekend op basis van een periode van 100 uren permanente bespeling of 100.000 spellen.

Bij kansspelautomaten - net als bij casinospelen - is het niet mogelijk om de winkans van een spel aan te geven. De speler kan op kansspelautomaten vaak kiezen hoeveel inzetvormen er worden gebruikt, en afhankelijk van dit aantal neemt de kans op winst toe (net als de inzet). Ook de te winnen prijzen zijn afhankelijk van de gekozen inzetvorm.

6.5 Publieke doelen

6.5.1 Risico op kansspelverslaving hoog bij kansspelautomaten

Uit de bevolkingsenquête (Meerkerk, 2017) blijkt dat risico- en probleemspelers vaak op kansspelautomaten spelen, zie Tabel 31. Deze bevinding komt overeen met de resultaten uit de in paragraaf 7.2.1 beschreven methodiek voor het meten van verslavingsgevoeligheid van een spel. Door het *short-odds* karakter van kansspelautomaten zijn kansspelautomaten risicovolle kansspelen. Onderstaande tabel laat zien dat risico- en probleemspelers 4.5 keer zo vaak aangeven dat zij op speelautomaten spelen dan recreatieve spelers (43,1% versus 9,5%).

Tabel 31: Deelname kansspelen naar risicoprofiel: speelautomaten

Deelname afgelopen jaar	Recreatieve spelers % ja	Risico- en probleemspelers % ja
Loterij	87,9%	65,3%
Krasloterij	15,2%	25,0%
Bingo	9,5%	9,7%
Speelautomaten	9,5%	43,1%
Casinospelen	8,7%	44,4%
Poker	6,6%	29,2%
Sportwedstrijden	4,7%	34,7%
Andere kansspelen	2,7%	19,4%
Paardenraces	0,9%	4,1%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

* inclusief online deelname

Tabel 32 laat zien dat speelautomaten een risicoprofiel hebben dat vergelijkbaar is met casinospelen.

Tabel 32: SOGS score en percentage risico- en probleemspelers^a

Deelname afgelopen jaar	Gemiddelde SOGS-score	Percentage risicospelers	Percentage probleemspelers
Sportwedstrijden	1,04	5,8%	7,5%
Andere kansspelen	0,83	-	-
Casinospelen	0,75	4,6%	4,9%
Speelautomaten	0,72	4,6%	3,9%
Poker	0,67	4,6%	3,8%
Paardenraces	0,47	7,4%	0,0%
Krasloterij	0,41	1,2%	2,0%
Bingo	0,33	0,3%	1,8%
Loterij	0,23	0,9%	0,6%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

* inclusief online deelname

a) de percentages in deze tabel zijn relatief ten opzichte van alle spelers per spel

Mitigatie van het risico op kansspelverslaving

Zoals alle vergunninghouders moeten aanbieders van kansspelautomaten op basis van het *Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen* consumenten informeren over de gevaren van kansspelverslaving en de toegang tot verslavingszorg.⁵⁶ Deze verplichting geldt voor speelcasino's (Holland Casino) en voor

⁵⁶ Besluit van 7 mei 2013, houdende regels ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten, alsmede het preventiebeleid van houders van een vergunning op grond van de Wet op de kansspelen (Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen), Staatsblad 2013-175.

de houder van de aanwezigheidsvergunning bij (dreiging van) onmatige deelname. Eind 2017 actualiseerden brancheorganisatie VAN en GGZ Nederland, onder coördinatie van de Kansspelautoriteit, bestaande afspraken over de kwaliteitseisen voor trainingen voor personeel van speelhallen. Het preventiebeleid van Holland Casino voor gebruikers van kansspelautomaten valt onder het algemene preventiebeleid, die in paragraaf 5.5.1 reeds is beschreven.

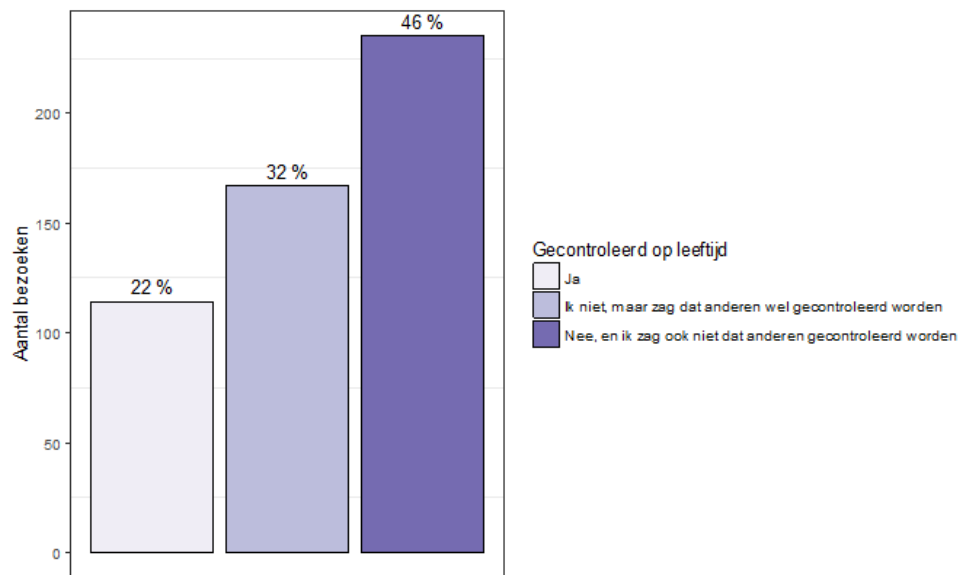
Enquête responsible gambling initiatieven speelhallen

In mei 2018 zijn 525 (regelmatige) bezoekers van speelhallen gevraagd naar hun ervaringen met *responsible gambling*-beleid van de door hen bezochte speelhallen. De steekproef van dit onderzoek is niet representatief. Zo heeft de Kansspelautoriteit het onderzoeksbureau verzocht om zo veel mogelijk veelspelers mee te nemen in de steekproef, omdat deze respondenten het beste kunnen vertellen over de door speelhallen gehanteerde beleid. Daarnaast heeft de samenstelling van het gebruikte Gfk-panel, waarbij autochtonen oververtegenwoordigd zijn, een (onbewust) effect op de representativiteit. De steekproef bestaat voor 90% uit autochtonen, hetgeen niet strookt met het beeld dat medewerkers van de Kansspelautoriteit krijgen bij bezoeken aan speelhallen.

Dit onderzoek is in opdracht van de Kansspelautoriteit uitgevoerd door onderzoeksbureau Gfk. De onderzoeksresultaten worden als technische bijlage bij deze marktscan gepubliceerd.

Speelhallen zijn verplicht om minderjarigen te weren. Een leeftijdscontrole bij bezoekers die overduidelijk meerderjarig zijn (of die al eerder gecontroleerd zijn) is niet noodzakelijk. Minder dan een kwart van de respondenten van de enquête gaf aan gecontroleerd te zijn op leeftijd en 32% zag dat anderen werden gecontroleerd (zie Figuur 50). Jongere respondenten worden logischerwijs vaker gecontroleerd dan oudere respondenten. Toch geeft een aanzienlijk deel van de respondenten (46%) aan zelf niet gecontroleerd te zijn en ook anderen niet op leeftijd gecontroleerd gezien te hebben.

Figuur 50: Leeftijdscontrole (n=525)

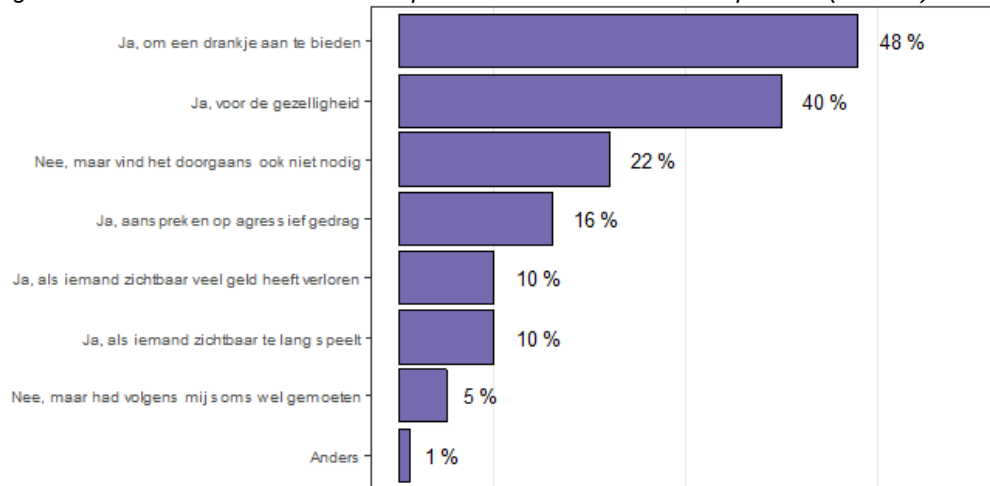


Bron: Gfk (2018). Kansspelautoriteit - speelhallen

Personeel van speelhallen wordt getraind in het herkennen van risicovol speelgedrag en spelers te wijzen op de gevaren van risico's van kansspelen. Een klein deel van de respondenten geeft aan dat bezoekers door speelhalmedewerkers werden aangesproken op speelgedrag: 10% vanwege zichtbaar lang spelen, nog eens 10% vanwege zichtbaar veel geld te hebben verloren en 16% voor agressief gedrag. 5% heeft niet gezien dat een medewerker van de speelhal een speler had aangesproken, terwijl dat in hun optiek wel had gemoeten. 22% heeft geen medewerkers gezien die spelers aanspraken, maar vond het ook niet nodig. Figuur 51 maakt ook duidelijk dat de reden om een bezoeker van een speelhal aan te spreken veelal voor de gezelligheid

is of om een drankje aan te bieden. Wellicht dat met het oog op privacy niet iedereen zichtbaar voor andere bezoekers wordt aangesproken.

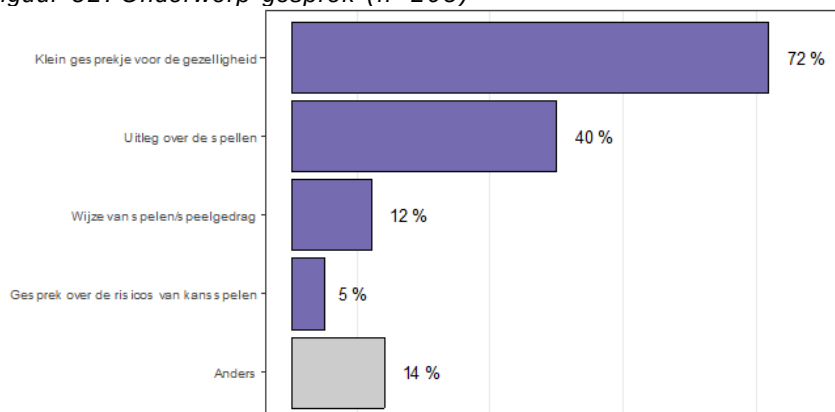
Figuur 51: Medewerkers van een speelhal die bezoekers aanspreken (n=525)



Bron: Gfk (2018). Kansspelautoriteit - speelhallen

39% van de respondenten geeft aan zelf te zijn aangesproken door een medewerker van een speelhal. Figuur 52 laat de onderwerpen van gesprek tussen respondenten en medewerkers van de speelhal zien. Wanneer men aangesproken werd door een medewerker over de wijze van spelen en risico's, dan kreeg 44% informatie over de risico's en werd 37% gewezen op hulpmiddelen of zelftesten en werd 33% doorverwezen naar de verslavingszorg (niet weergegeven in Figuur 52). Van hen had 58% contact opgenomen met de verslavingszorg.

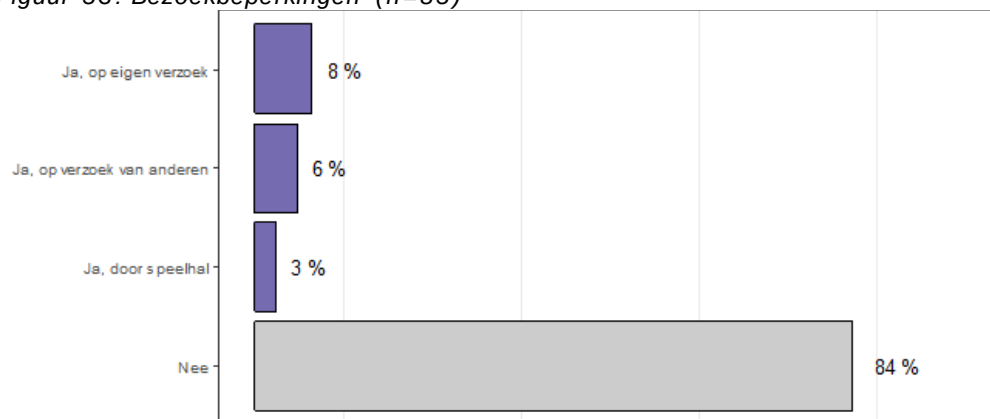
Figuur 52: Onderwerp gesprek (n=205)



Bron: Gfk (2018). Kansspelautoriteit - speelhallen

Er zijn ook andere manieren om spelers te informeren over de risico's van kansspelen. Ongeveer een derde van de respondenten geeft aan folders te hebben gezien in de speelhal die ze bezochten; 61% hiervan geeft aan een folder te hebben gelezen of doorgebladerd.

Figuur 53: Bezoekbeperkingen (n=85)



Bron: Gfk (2018). Kansspelautoriteit - speelhallen

Respondenten van de enquête zijn gevraagd of zij ooit zelf bezoekbeperkingen opgelegd hebben gekregen. Van de 85 respondenten die aangeeft wel eens een bezoekbeperking te hebben gehad, geeft 28% aan dat deze korter duurde dan 3 maanden. Voor 54% van de respondenten duurde de bezoekbeperking 3 tot 6 maanden, en voor 13% meer dan 6 maanden. De overige 5% van de respondenten weet de duur van de bezoekbeperking niet meer.

6.5.2 Consumentenbescherming: systeem van modelkeuringen en -toelatingen

Het systeem van modelkeuringen en -toelatingen is bedoeld om de consument te beschermen tegen 'oneerlijk spel'. Naast een keuring op voorhand, te herkennen aan het merkteken, vinden er ook onderzoeken aan automaten plaats, waarbij de modelconformiteit wordt getoetst. Dat wil zeggen dat gecontroleerd wordt of de software van een kansspelautomaat niet gewijzigd is ten opzichte van de instellingen die in de modeltoets zijn goedgekeurd.

De Kansspelautoriteit controleert kansspelautomaten zowel op basis van meldingen als op basis van eigen onderzoek. In 2016 nam de Kansspelautoriteit 21 meldingen in behandeling over kansspelautomaten. Gemiddeld is één melding per jaar gegrond; de speelautomaat waarover geklaagd wordt is dan niet conform de modeltoelating. In gevallen waar de Kansspelautoriteit een onderzoek doet naar meldingen van spelers in speelhallen wordt in voorkomende gevallen een inventarisatie gedaan van het aantal speelautomaten en kijken de inspecteurs van de Kansspelautoriteit daarbij naar de opgave die de exploitant hierover heeft gedaan. Voorts wordt gekeken naar de modelconformiteit van automaten, openingstijden, het preventiebeleid, toegangleeftijd enzovoorts.

6.5.3 Weinig illegale deelname aan speelautomaten

Tabel 33 laat zien dat Nederlanders die op speelautomaten spelen, dit voornamelijk doen bij legale aanbieders.

Tabel 33: Deelname speelautomaten

	% ja
Holland Casino	52,9%
Horecagelegenheid zoals café, discotheek, cafetaria	48,7%
Speelhal	20,3%
Op het internet zoals bij online fruitautomaten, eurocazino en fruitautomatenplaza	9,4%
Op een andere locatie	7,9%

Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

Aantal meldingen illegale kansspelautomaten gedaald

De in de vorige paragraaf genoemde maatregelen zijn niet uitsluitend bedoeld als consumentenbescherming, maar hebben eveneens tot doel om fraude en overige

criminaliteit tegen te gaan. Wederom spelen meldingen van illegale kansspelautomaten een belangrijke rol bij de signalering van misstanden.

In 2017 ontving de Kansspelautoriteit zeven meldingen van illegale kansspelautomaten. De lage prevalentie van deelname aan illegaal aanbod is mogelijk te verklaren door de beperkte kosten van de benodigde vergunningen in verhouding tot de (potentiele) opbrengsten. Het risico op een boete wegens illegaal aanbieden weegt mogelijk zwaarder dan de kosten van het aanvragen van de benodigde vergunningen. Daarnaast is het aannemelijk dat consumenten het verschil tussen legaal (met merkteken) en illegaal niet opmerken. Wel stelt de Kansspelautoriteit regelmatig onderzoek in naar exploitanten van wie de vergunning is ingetrokken. Dit om te beoordelen of deze exploitant na het intrekken van de vergunning doorgaat met het exploiteren van kansspelautomaten.

7 Publieke doelen

7.1 Publieke doelen

Dit hoofdstuk staat expliciet stil bij de drie publieke doelen die de Kansspelautoriteit bewaakt:

- Verslavingspreventie (paragraaf 7.2);
- Consumentenbescherming (paragraaf 7.3);
- Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit (paragraaf 7.4)

7.2 Verslavingspreventie

7.2.1 Taakomschrijving verslavingspreventie

Op het gebied van verslavingspreventie heeft de Kansspelautoriteit de wettelijke taak tot “het bevorderen van het voorkomen en beperken van kansspelverslaving”. Deze bevorderende opgave is tweeledig:

- *De Kansspelautoriteit ziet erop toe dat kansspelaanbieders hun wettelijke zorgplicht uitvoeren.*
Vergunninghouders hebben een wettelijke zorgplicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen door maatregelen te nemen tegen onmatig of risicovol speelgedrag, het gedrag van spelers te monitoren, spelers te informeren en passend te interveniëren indien het speelgedrag daar aanleiding toe geeft. Verslavingspreventie moet deel uitmaken van de bedrijfsvoering, het bedrijfsbeleid en de dagelijkse praktijk. De Kansspelautoriteit ontwikkelt voorschriften en normen op het gebied van verslavingspreventie en ziet erop toe dat vergunninghouders die ook naleven.
- *De Kansspelautoriteit vervult een actieve coördinerende rol.*
Uit recent prevalentieonderzoek door Intraval (2016) blijkt dat er in Nederland naar schatting 95.700 risicospelers en 79.000 probleemspelers zijn. Kansspelverslaving is een complex probleem dat alleen samen met andere belanghebbenden kan worden aangepakt. In structureel overleg met marktpartijen, instanties in de verslavingszorg, kennisinstellingen en andere organisaties stimuleert de Kansspelautoriteit kansspelaanbieders om steeds betere manieren te vinden om kansspelverslaving tegen te gaan. Ook werkt de Kansspelautoriteit samen met gemeenten en andere nationale en internationale organisaties om kennis te delen, onderzoeken uit te (laten) voeren en samen vanuit verschillende invalshoeken bij te dragen aan preventie van kansspelverslaving. In haar visiedocument geeft de Kansspelautoriteit aan hoe zij invulling geeft aan de coördinerende taak.⁵⁷

7.2.2 De Kansspelautoriteit in actie: verslavingspreventie

Alhoewel activiteiten die de Kansspelautoriteit ontplooit op het gebied van verslavingspreventie een programmatisch of doorlopend karakter hebben, wordt in deze paragraaf nader ingegaan op de activiteiten die in 2017 plaatsvonden.

Onderzoek kansspeldeelname en verslavingsrisico's bij Nederlanders met een migratieachtergrond

In september 2016 verscheen het rapport *Modernisering kansspelbeleid - Nulmeting 2016*, opgesteld door Intraval in opdracht van WODC.⁵⁸ Een belangrijk onderdeel

⁵⁷ <https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2018/juli/kansspelautoriteit/>

⁵⁸ Kruize, M. Boendermaker, M. Sijtsma, B. Bieleman (2016) *Modernisering kansspelbeleid – Nulmeting 2016*. Intraval.

van deze nulmeting was een bevolkingsenquête op basis waarvan een schatting werd gemaakt van het aantal risico- en probleemspelers. Ongeveer de helft van de probleemspelers bleek een (niet-)westerse migratieachtergrond te hebben. Ook in het verleden zijn signalen geweest van verslavingsrisico's onder de groep mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.⁵⁹ Naar aanleiding van deze signalen heeft de Kansspelautoriteit besloten om nader onderzoek te laten doen naar kansspelgedrag en verslavingsrisico's bij mensen met een (niet-westerse) migratieachtergrond. In het kader van deze studie is de vragenlijst van de eerder genoemde bevolkingsenquête afgenomen bij een aanvullende steekproef met een sterke focus op mensen met een (niet-westerse) migratieachtergrond. Het resultaat is het rapport *Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag bij Nederlanders met een migratieachtergrond, een vergelijkend surveyonderzoek* (Meerkerk, van Straaten en Rodenburg, 2017). Enkele belangrijke bevindingen van dit onderzoek zijn:

- Er zijn weinig verschillen tussen (niet)westerse migranten en autochtonen wat betreft deelname aan kansspelen. Een mogelijke uitzondering is dat niet-westerse migranten minder vaak deelnemen aan loterijen.
- Er is ook geen significant verschil gevonden tussen (niet-)westerse migranten en autochtonen wat betreft de standaard, maar tamelijk grove, indeling van mensen in recreatieve-, risico- of probleemspelers.
- Wel zijn er aanwijzingen dat, vergeleken met autochtonen, niet-westerse migranten significant hoger scoren op vijf van de twaalf individuele SOGS-vragen en hebben een gemiddeld hogere SOGS score (zie onderstaand kader), ook na correctie voor opleidingsniveau en leeftijd. Het onderzoek maakt hiermee aannemelijk dat mensen met een niet-westerse achtergrond elementen van risicovol of problematisch speelgedrag vertonen. Dit komt deels door een verschil in demografische kenmerken, de overgebleven verschillen worden toegeschreven aan sociaal-culturele verschillen.

South Oaks Gambling Screen (SOGS, Lesieur & Blume, 1987)⁶⁰

Dit instrument meet aan de hand van een vragenlijst van 20 vragen het verslavingsprofiel van de speler. De items gaan bijvoorbeeld in op het verborgen houden van het eigen gokgedrag, op het meer tijd en geld aan gokken besteden dan je van plan was, op het ruzie maken met familie of huisgenoten over gokken en op het geld lenen om te kunnen gokken of om speelschulden af te betalen. Spelers met een SOGS-score van 0-2 worden gezien als recreatieve spelers, risicospelers zijn de respondenten met een SOGS-score 3-4 terwijl spelers met een SOGS-score van meer dan 5, worden gezien als een probleemspeler.

Assessment verslavingsrisico's kansspelaanbod

De Kansspelautoriteit heeft onderzoek laten uitvoeren naar de verslavingsrisico's van kansspelaanbod. Voor elk type kansspel in het huidige vergunde kansspelaanbod in Nederland is een inschatting gemaakt van de mate van verslavingsgevoeligheid (en de bandbreedte hierbij) door toepassing van een specifieke in de wetenschappelijke literatuur beschreven methode (Blanco et al., 2013).⁶¹ Deze methode scoort kansspelen op een schaal van 1 (laag risico) tot 10 (hoog risico). De resultaten van het onderzoek zijn in onderstaande tabel weergegeven.

⁵⁹ D. de Bruin, M. Fris, R. Braam, H. Verbraeck (2008) Kansspelen in andere aarde- Een onderzoek naar kansspelproblematiek. CVO iov WODC.

⁶⁰ De SOGS methodiek is niet de enige screeningsmethodiek voor het meten van het verslavingsprofiel van spelers.

⁶¹ Blanco, C., Blaszczynski, A., Clement, R., Derevensky, J., Goudriaan, A.E., Hodgins, D.C., Van Holst, R.J., Ibanez, A., Martins, S.S., Moersen, C. and Molinaro, S., 2013. Assessment tool to measure and evaluate the risk potential of gambling products ASTERIG. *Journal of Gambling Business & Economics*, 7(1).

Tabel 34: Geaggregeerde verslavingsscores

Type kansspel	Gemiddelde score
Kansspelautomaten	7,72
Casinospelen	6,85
Krasloten	6,80
Sportwedenschappen	6,21
Bingo	5,07
Lotto	4,05
Staatsloterij	3,95
Goededoelenloterijen	3,58

Bron: Evaluatieonderzoek verslavingsgevoeligheid kansspelaanbod

Loterijen kennen een gematigd of laag risico door de lage *event frequency* en door het ontbreken van de mogelijkheid om continu door te spelen. De potentiële risico's van loterijen zijn gelegen in de hoge jackpot, de kans om iets te winnen en door de online beschikbaarheid (e-commerce). De trekkingsfrequentie van loterijen is nauwelijks van invloed op het verslavingsrisico van een individueel product, maar die verandert mogelijk als er markt-breed veel frequente loterijen zijn.

De verslavingsrisico's van kansspelautomaten, casinospelen en krasloten zijn hoog: vooral door de mogelijkheid om continu door te spelen, het korte *payback* interval, de variabele inzet- en speelmogelijkheden, de kans om een (kleine) prijs te winnen en het productontwerp. Technische beperkingen van horeca-automaten hebben een beperkte invloed op het verslavingsrisico.

Sportwedenschappen via e-commerce leiden tot een aanzienlijk hogere risico-inschatting dan via landgebonden verkooppunten (gematigd risico).

Ook online deelname aan kansspelen via niet vergunde aanbieders levert een hogere risico-inschatting op dan deelname aan dezelfde kansspelen via een landgebonden aanbod. Bij bingo stijgt de verslavingspotentie van een gematigd risico (4,4) bij landgebonden deelname naar een hoog risico (6,4) bij online deelname. Bij casinospelen is de stijging minder scherp (van 6,3 naar 7,9) en blijft het verslavingsrisico hoog, bij kansspelautomaten stijgt het verslavingsrisico bij online deelname van een hoog risico (7,5) naar een zeer hoog (9,5) risicopotentieel.

Vorbereiding op het wetsvoorstel KOA

Het wetsvoorstel kansspelen op afstand voorziet in een nadere uitwerking van de wettelijke zorgplicht voor vergunninghouders van *short odds* kansspelen, waaronder nadere verplichtingen op het gebied van verslavingspreventie voor casino's, speelautomatenhallen en online kansspelen. Anticiperend op inwerkingtreding van het wetsvoorstel, heeft de Kansspelautoriteit in 2016 de nodige voorbereidingen in gang gezet, waaronder de bouw van het centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS), het mede uitvoering geven aan het nog op te richten Verslavingspreventiefonds en een landelijk loket kansspelen, en het ontwikkelen van aanvullende normen en vereisten op het gebied van zorgplicht en verslavingspreventiebeleid.

Opleidingseisen trainingen kansspelproblematiek

Op basis van haar coördinerende rol op verslavingspreventie heeft de Kansspelautoriteit bemiddeld in de totstandkoming van nieuwe opleidingseisen voor de trainingen kansspelproblematiek (trainingen voor de speelautomatenmarkt). VAN Kansspelen Brancheorganisatie en GGZ Nederland hebben uiteindelijk in december 2017 overeenstemming bereikt. Eén van de veranderingen betreft de eisen die worden gesteld aan de aanbieder van de trainingen.

Gesprekken met aanbieders over invulling *responsible gaming*

In 2017 zijn gesprekken gevoerd met de legale aanbieders van kansspelen over de wijze waarop *responsible gaming* binnen de betreffende bedrijven is ingericht. In 2018 hebben deze gesprekken een vervolg gekregen zodat een volledig beeld van alle markten ontstaat, waarna een normenkader (leidraad) voor

verslavingspreventie ontwikkeld zal worden en tevens een uitgebreidere rapportageverplichting voor verslavingspreventie zal worden gemaakt.

Gemeenten

In 2017 zijn gesprekken met circa 15 individuele gemeenten gevoerd om inzichtelijk te krijgen wat de stand van het toezicht van de gemeenten is op de speelautomatenmarkt, waar behoefte aan is en hoe de Kansspelautoriteit gemeenten kan faciliteren/adviseren. De focus van deze gesprekken lag op verslavingspreventie. Tevens is gesproken met de vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en zijn afspraken gemaakt over hoe de Kansspelautoriteit en de VNG gemeenten kunnen adviseren/informereren over het toezicht op de speelautomatenmarkt. In vervolg hierop zal in 2018 een 'Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten' met een bijbehorend model aanwezigheidsvergunning worden opgeleverd.

Visie op coördinerende rol op verslavingspreventie

In het najaar van 2017 is een visie ontwikkeld over de coördinerende rol op verslavingspreventie van de Kansspelautoriteit en de concrete uitwerking daarvan, die vervolgens extern is geconsulteerd.

Themabijeenkomst zorgplicht speelautomaten

In november 2017 heeft de Ksa een themabijeenkomst georganiseerd over de samenwerking tussen de kansspelindustrie en de verslavingszorg. Hierbij waren de volgende partijen aanwezig:

- Kansspelaanbieders van speelautomaten;
- Brancheorganisaties;
- Holland Casino;
- vertegenwoordigers van zorginstellingen.

7.3 Consumentenbescherming

7.3.1 Taakomschrijving consumentenbescherming

De Kansspelautoriteit staat voor een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod. Daarom verleent zij alleen vergunningen aan integere kansspelaanbieders die aan de wet- en regelgeving voldoen en consumenten een betrouwbaar spel bieden. Dat kunnen bijvoorbeeld loterijen zijn, of speelautomaten. Tabel 35 geeft een overzicht van de aanvragen en afgifte van vergunningen door de Kansspelautoriteit in de jaren 2014 t/m 2017.

Tabel 35: overzicht vergunningen

Onderwerp	2014	2015	2016	2017
Eenmalige loterijen	45	37	39	29
Meerjarige kansspelvergunningen	7	0	10	1
Gewijzigde meerjarige vergunningen loterijen	28	24	19	5
Exploitatievergunning speelautomaat	51	31	60	37
Ingetrokken exploitatievergunning speelautomaat	53	33	41	36
Modeltoelating speelautomaten	203	211	154	194
Merkttekens speelautomaat	5.788	5.743	5.421	6.069

Bron: gegevens Kansspelautoriteit

Jaarlijkse beoordeling systemen vergunninghouders

Meerjarige vergunninghouders zijn verplicht om jaarlijks aan de Kansspelautoriteit te rapporteren over het verloop van de elektronische en mechanische (trekkings)processen die zij gebruiken in hun spelaanbod. Daarvoor worden audits uitgevoerd. De Kansspelautoriteit beoordeelt de auditrapportages met het oog op eventuele risico's voor de publieke doelen of andere tekortkomingen. De

Kansspelautoriteit verricht deze jaarlijks terugkerende activiteit in het kader van het toezicht op een verantwoord spelaanbod in het belang van de consument.

7.3.2 De Kansspelautoriteit in actie: consumentenbescherming

Overzicht minderjarige spelers

Minderjarigen hebben een verhoogd risico op het ontwikkelen van risicovol speelgedrag. Op basis van de in 2016 verrichte grootschalige bevolkingsenquête heeft de Kansspelautoriteit onderzoeksbureau IVO gevraagd een secundaire analyse uit te voeren (Meerkkerk 2017). Onderdeel van deze analyse was het in kaart brengen van de deelname van jongeren per type kansspel, zie Tabel 36.

Tabel 36: Deelname 16-17 jarigen per type kansspel

Spel	Uitleg aan respondenten tijdens de enquête	Aandeel van 16-17 jarigen dat aan genoemde kansspel deelnam
Sportwedstrijden	Het wedden op sportwedstrijden via een toto-formulier, gokzuil, een offline pool of via het internet. Op het internet wordt een onderscheid gemaakt tussen <i>fixed odds</i> , <i>sport bettings</i> , <i>exchange betting</i> , <i>live sports betting</i> en <i>pool betting</i> .	12,40%
Speelautomaat	Bijvoorbeeld fruitautomaten of andere automaten waarmee geld verdiend kan worden. Poker-, blackjack of rouletteautomaten vallen hier niet onder. Ook flipperkasten en andere behendigheids spelen waarmee geen geld gewonnen kan worden, worden hier niet bedoeld. U kunt speelautomaten aantreffen in horecagelegenheden, casino's en speelhallen, maar ook op het internet.	11,90% ^{a,b}
Kraslot	Het traditionele kraslot wordt zowel op locatie als via internet verkocht. Daarnaast gaat het hier ook om het openkrassen van een virtueel lot via internet (<i>online krassen</i>).	10%
Bingo	Bingo wordt vaak op locatie gespeeld zoals bij de sportvereniging, in een buurthuis, speelhal, casino of een evenement. In het laatste geval gaat het vaak om Gooische bingo of Glitter & Glamour bingo. Bingo kan ook via internet worden gespeeld.	7,90%
Poker	Pokeren om geld, het kan hierbij gaan om verschillende varianten zoals Texas Hold'em en Omaha. Poker kan zowel op locatie als via het internet worden gespeeld.	6,40% ^a
Loterij	Loterij zoals de Staatsloterij, Nationale Postcode Loterij, Lotto, Vriendenloterij of andere goededoelenloterijen en buitenlandse loterijen.	5%
Andere kansspelen	Andere kansspelen zoals bijvoorbeeld kaarten of dobbelen om geld, wedden op hondenraces.	4,50%
Casinospelen	Traditionele casinospelen (geen poker), zoals bijvoorbeeld roulette, black jack en Sic Bo. Deze spelen kunnen in een casino aan een tafel met een croupier of in een speelhal worden gespeeld, maar ook via een automaat zonder croupier of via het internet.	2% ^a
Paardenraces	Bijvoorbeeld het afsluiten van weddenschappen op locatie, zoals wedkantoren, tabakswinkels en renbanen, of via het internet. Online wordt dit ook wel horse racing betting genoemd.	0,00%

Bron: Meerkkerk (2017). Secundaire analyses INTRAVAL data.

a) Spelers speelden niet bij Holland casino

b) Spelers speelden niet in speelhallen

Leidraad reclame

In februari 2016 heeft de Kansspelautoriteit de *Leidraad reclame* gepubliceerd. In deze leidraad wordt richting gegeven bij de toepassing van relevante wet- en regelgeving in de praktijk. De wettelijke regels gelden voor alle aanbieders van alle soorten kansspelen. Voor online kansspelen mag geen reclame worden gemaakt omdat deze illegaal zijn. Ook het faciliteren van een illegale kansspelaanbieder (waaronder het maken van reclame) is strafbaar. In het kader hieronder een voorbeeld van een interventie die de Kansspelautoriteit pleegde in 2017 ten aanzien van reclame.

Kansspelautoriteit dwingt af dat er geen reclame gericht wordt op jeugd

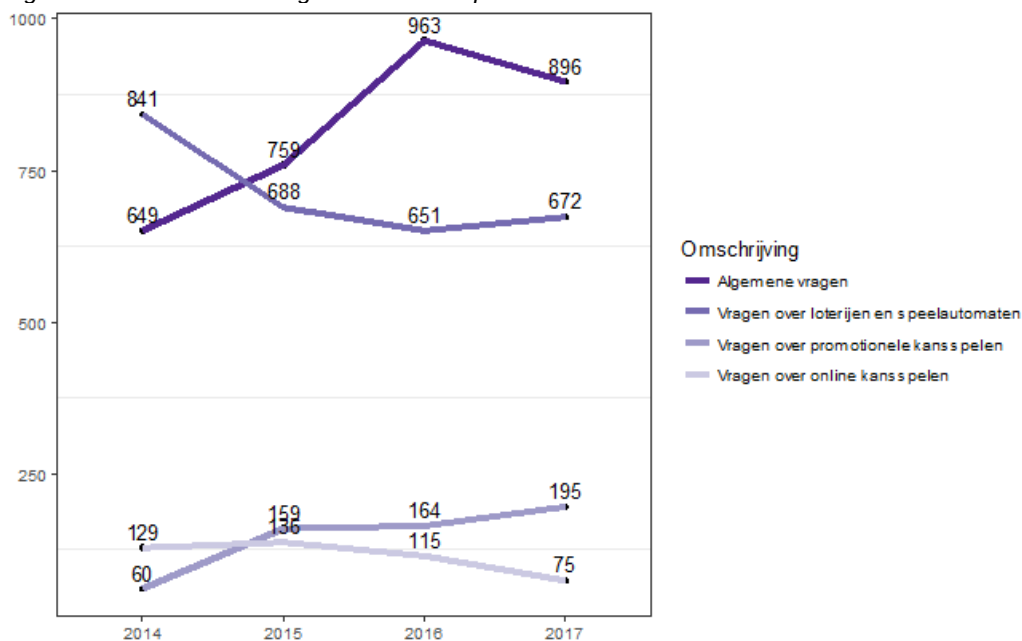
De Kansspelautoriteit heeft een aantal kansspelaanbieders gesommeerd te stoppen met reclame die zich specifiek richt op jongeren. Volgens de wet mogen kansspelaanbieders dit niet doen. De Kansspelautoriteit besteedt extra aandacht aan dit onderwerp, omdat meedoen aan kansspelen schade kan aanrichten bij jeugdigen.

Bron: 3 november 2017, www.kansspelautoriteit.nl

Vragen publiekslijn

Dagelijks krijgt de Kansspelautoriteit publieksvragen binnen via telefoon en email. Figuur 54 toont een overzicht van de vragen gedurende de afgelopen vier jaar.

Figuur 54: Overzicht vragen aan Kansspelautoriteit



Bron: gegevens Kansspelautoriteit

7.4 Tegengaan van illegaliteit en criminaliteit

Consumenten die willen deelnemen aan een kansspel, moeten dat in een betrouwbare omgeving kunnen doen. De Nederlandse kansspelmarkt mag bovendien niet worden gebruikt of misbruikt voor criminele activiteiten, zoals witwassen.

7.4.1 Vier procent van de Nederlandse bevolking speelt illegaal

Circa 4% van de Nederlandse bevolking boven de 16 jaar geeft aan deel te nemen aan illegale kansspelen.⁶² Dit kan worden afgeleid uit resultaten van de bevolkingsenquête zoals beschreven in Meerkerk 2017. Zo speelt 1,9% van de respondenten poker buiten Holland Casino en buiten de huiselijke sfeer en 1,4% van de respondenten neemt deel aan sportprijsvragen bij een andere aanbieder dan de Toto. Ongeveer 3,5% van de bevolking neemt deel aan illegale kansspelen via internet, hetzij aan poker, sportweddenschappen of andere kansspelen. Zie onderstaande tabel voor een overzicht van alle uitgevraagde kansspelen.

Tabel 37: Deelname aan illegale kansspelen afgelopen jaar

	% Ja (n)
Illegale kansspelen totaal	4,0% (231)
Illegale kansspelen via internet	3,5% (200)
Illegaal poker	1,9% (111)
Illegale sportwedstrijden	1,4% (80)
Illegale casinospelen	1,0% (58)
Illegale speelautomaten	0,6% (34)
Illegale bingo	0,4% (23)
Illegale andere kansspelen	0,1% (9)
Illegale krasloterij	0,1% (7)
Illegale paardenraces	0,1% (7)
Illegale loterij	0,0% (1)

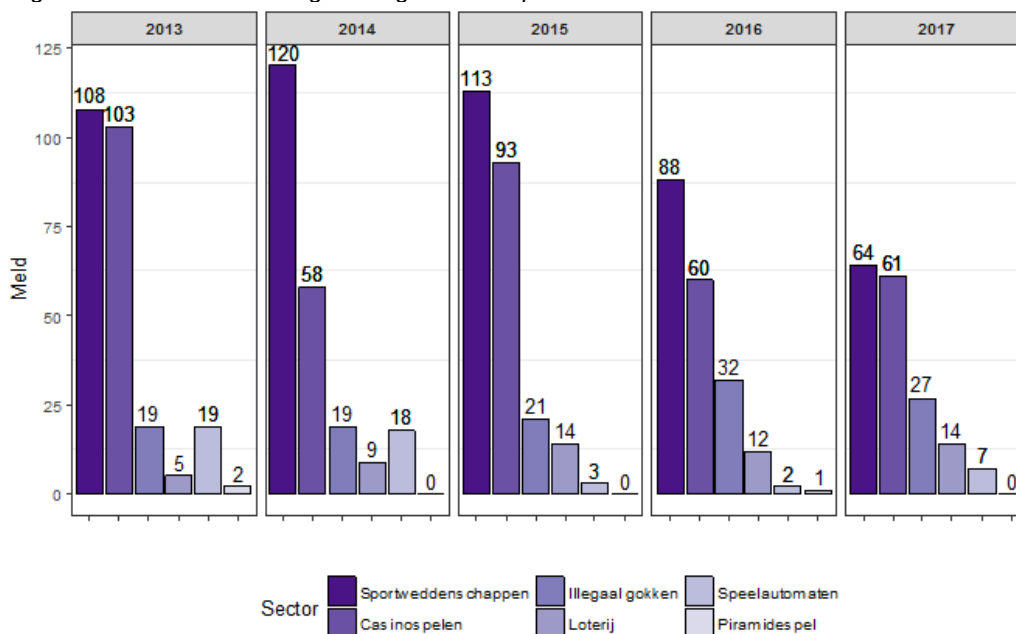
Bron: Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

⁶² Aan respondenten van de bevolkingsenquête werd verteld dat bij deelname aan illegale kansspelen het onder meer gaat om het spelen van casinospelen op internet, het wedden op hondenraces, het wedden op sportwedstrijden via internet anders dan Runnerz en Toto of op gokzuilen.

Totaal aantal meldingen illegale kansspelen gedaald

Het totaal aantal meldingen illegale kansspelen blijft net als in 2016 dalen, zie Figuur 55. Illegaal aanbod van kansspelen belemmert het bereiken van de doelen op het gebied van preventie van kansspelverslaving, consumentenbescherming en het voorkomen van criminaliteit. Op het illegale aanbod heeft regulering geen grip en er is geen toezicht, waardoor deelnemers geen garantie hebben dat het spel op een eerlijke manier verloopt, het betalingsverkeer veilig is, persoonsgegevens correct worden behandeld, eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd en dat preventie van kansspelverslaving plaatsvindt.

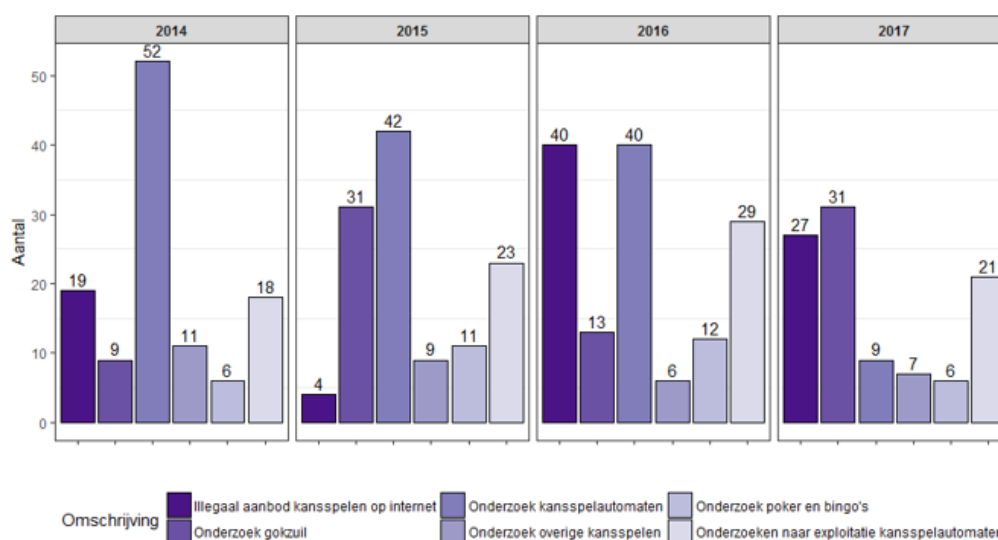
Figuur 55: Aantal meldingen illegale kansspelen



Bron: Gegevens Kansspelautoriteit

Op basis van meldingen en eigen signalen kan de Kansspelautoriteit besluiten een onderzoek te starten en indien nodig treedt de Kansspelautoriteit handhavend op. Figuur 56 geeft een overzicht van de nieuw gestarte onderzoeken door de Kansspelautoriteit.

Figuur 56: Aantal nieuwe gestarte onderzoeken Kansspelautoriteit



Bron: Gegevens Kansspelautoriteit

7.4.2 De Kansspelautoriteit in actie: tegengaan van illegaliteit en criminaliteit

Toetsing aan de poort: Wet Bibob

Sinds 2014 beoordeelt de Kansspelautoriteit iedere aanvraag voor een exploitatievergunning in het kader van de wet Bibob. Naast deze toetsing aan de poort wordt ook regelmatig gedurende de looptijd van een vergunning ingezoomd op de houders van een exploitatievergunning die een risico voor de integriteit van deze deelmarkt (kunnen) opleveren. Hiertoe werkt de Kansspelautoriteit samen met verschillende partners en kan het beschikken over een uitgebreid netwerk van informatieleveranciers, zoals de Belastingdienst, het OM, Politie en gemeenten. In 2017 voerde de Kansspelautoriteit 84 Bibob-toetsen uit. Op basis van deze toetsen werden 9 exploitatie vergunningen ingetrokken en 11 exploitatie vergunningaanvragen geweigerd.

Kansspelautoriteit assisteert gemeente en politie

Sinds 2016 investeert de Kansspelautoriteit in de samenwerking met andere partners, zoals gemeenten, die ook (andere) bestuurlijke bevoegdheden hebben. Zo hebben gemeenten vaak de mogelijkheid om een pand waar illegaal wordt gegokt, te sluiten. Tabel 38 toont de handhavende acties van gemeente en politie waar de Kansspelautoriteit bij betrokken was.

Tabel 38: assistentie in cijfers

Onderzoeken gemeenten en politie	2014	2015	2016	2017
Aantal maal assistentie verleend	34	35	27	29
Afgeronde onderzoeken	31	28	27	32
Aantal bezochte locaties	78	53	40	38
Tijdelijke sluiting locaties	8	2	3	9
Definitieve sluiting locaties	2	3	6	0
Maatregel gemeente	11	5	11	3

Bron: gegevens Kansspelautoriteit

De Kansspelautoriteit assisteert en adviseert de lokale partners niet alleen bij het daadwerkelijk optreden. De Kansspelautoriteit investeert in haar partners om hen in staat te stellen illegaal gokken eerder te onderkennen, meer slagkracht te ontwikkelen, meer zelfstandig op te kunnen treden en om te zorgen voor een betere informatiepositie. De Kansspelautoriteit heeft namelijk genoeg aanleiding om te veronderstellen dat het illegaal aanbod veel groter is dan nu uit de registers blijkt. Daarom heeft de Kansspelautoriteit speciaal voor hen een gedegen op maat gemaakte opleiding ontwikkeld. In 2017 leidde de Kansspelautoriteit 15 gemeentes op en 3 opleidingen werden verzorgd voor de politie.

Boetes

De Kansspelautoriteit treedt ook handhavend op middels het opleggen van sancties. Tabel 39 geeft een overzicht van de sancties die de Kansspelautoriteit de afgelopen jaren oplegde.

Tabel 39: Opgelegde sancties door Kansspelautoriteit

Sancties	2014	2015	2016	2017
Bestuurlijke boete	8	7	1	8
Last onder dwangsom	1	2	10	15
Last onder bestuursdwang	0	8	16	9
Kennisgeving o.g.v. art. 5:50 lid 2 onder a Awb	1	2	0	9
<i>Per kansspel</i>				
Online	3	3	0	30
Gokzuilen	3	7	7	0
Loterij	2	0	2	1
Bingo	1	0	0	0
Kansspelautomaten	1	8	18	10
Overige kansspelen	0	1	0	0
Totale waarde boetes	€821.500	€529.000	€373.750	€1.007.000

Bron: gegevens Kansspelautoriteit

Bijlage I: Wet en regelgeving

Wet op de kansspelen

De markt voor kansspelen in Nederland is sinds december 1964 gereguleerd middels de Wet op de kansspelen (Wok), met drie hoofddoelen:

- preventie kansspelverslaving;
- beschermen en informeren van consumenten;
- tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Ook staan in de Wok bepalingen omtrent afdrachten aan de staat, aan goede doelen en aan sport maar deze worden niet tot de hoofddoelen van het kansspelbeleid gerekend. De bijdragen die via kansspelen worden geleverd aan de maatschappij, worden beschouwd als neveneffecten van het kansspelbeleid.

Sleutelbepaling van de Wok is artikel 1, dat een basisverbod bevat op het zonder vergunning aanbieden van kansspelen aan het Nederlandse publiek. Het aanbieden van kansspelen is gedefinieerd als “gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen”. Dit verbod geldt niet voor speelautomaten, waarvoor een apart stelsel van verbodsbepalingen en vergunningen geldt.

Kansspelenbesluit

Het Kansspelenbesluit is sinds 1964 van kracht en bevat een (nadere) omschrijving van onder welke voorwaarden en tegen welke kosten bepaalde vergunningen (op basis van artikel 3 Wok) kunnen worden aangevraagd. Het besluit bevat voorschriften voor deze vergunningen zoals de afdracht- en provisiepercentages, de te voeren administratie, rekening en verantwoording. Daarnaast zijn in het besluit bepalingen opgenomen met betrekking tot de methode van de prijsbepaling, de aanwezigheid van een notaris daarbij en de vergoeding voor de aanvraag van de vergunning.

Gerelateerde wet- en regelgeving

Wet op de kansspelbelasting

De Wet op de kansspelbelasting (Wet KSB) bepaalt de belastingplicht bij gewonnen prijzen of premies van kansspelen, de eventuele vrijstellingen, het belastingtarief en de wijze van heffing. Op grond van de Wet KSB dienen marktpartijen een belasting te betalen (Wet KSB, artikel 1). Aanbieders van casinospelen en kansspelautomaten betalen 29% belasting over het bruto spelresultaat: omzet minus uitgekeerde prijzen. Deelnemers aan deze vormen van kansspelen betalen geen kansspelbelasting of premies. Deelnemers aan loterijen en sportweddenschappen betalen 29% belasting over gewonnen prijzen vanaf € 449 (Wet KSB, artikel 4). Aanbieders van loterijen en sportweddenschappen kunnen er ook voor kiezen om deze belasting voor hun rekening te nemen. In het geval dat de aanbieder de belasting voor zijn rekening neemt, dan wordt voor het berekenen van de belasting de netto prijs met 100/71 vermenigvuldigd. (Wet KSB, artikel 5 lid 2). In deze marktscan wordt dit aangeduid als gebruteerde prijzen.

Besluit/regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

Artikel 4a van de Wok legt vergunninghouders bepaalde verplichtingen op met betrekking tot het voorkomen van verslaving en het zorgvuldig en evenwichtig vormgeven van wervings- en reclameactiviteiten. Deze verplichtingen zijn nader ingevuld via het “Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen” en de daarop berustende “Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen”. Beide gelden sinds 1 juli 2013. De belangrijkste elementen zijn:

- een verbod op wervings- en reclameactiviteiten gericht op kwetsbare groepen; hieronder vallen in elk geval minderjarigen en personen die kenmerken van

- risicovol spelgedrag vertonen, en voor casino's en speelhallen tevens jongvolwassenen (tussen 18 en 24 jaar);
- een verbod op sommige vormen van reclame, zoals reclame van horecagelegenheden voor hun kansspelautomaten, agressieve en misleidende reclame, huis-aan-huisbezoeken (behalve voor goededoelenloterijen), en tv-reclame tussen 6.00 en 19.00 uur;
- een jaarlijkse rapportageverplichting voor grote vergunninghouders over hun wervings- en reclameactiviteiten;
- minimumeisen aan de informatievoorziening aan de consument, onder andere de kenmerken van het betreffende kansspel, winstbepaling, prijzen, inhouding van kansspelbelasting, deelnamekosten, privacyaspecten, en opzeggen van abonnementen (vergunninghouders zijn onder meer verplicht op elke individuele wervings- en reclameactiviteit een slogan op te nemen waarmee de consument gewezen wordt op de risico's van onmatige deelneming);
- minimumeisen aan de kennis- en opleiding van de leidinggevenden van de vergunninghouders en het personeel van casino's, speelhallen, en hoogdrempelige horeca. Deze hebben betrekking op de risico's van kansspelverslaving, gedragskenmerken van kansspelverslaafden, hulpverlening bij kansspelverslaving en de daarvoor relevante geldende wet- en regelgeving en gedragscodes.

De Kansspelautoriteit houdt toezicht op de naleving van wettelijke reclameregels. Op 22 februari 2016 publiceerde de Kansspelautoriteit de Leidraad reclame kansspelen.⁶³ De leidraad is een overzicht van de belangrijke wettelijke regels en jurisprudentie rondom reclames voor kansspelen. De wettelijke regels gelden voor alle aanbieders van alle soorten kansspelen. Wie deze reclameregels overtreedt, kan met sancties te maken krijgen. Welke sanctie dit is, is onder meer afhankelijk van hoe ernstig de regels worden overtreden. Sancties kunnen daarmee variëren van een zogenoemd normovertredend gesprek tot aan het intrekken van een vergunning. Door de handvatten uit de leidraad te gebruiken, blijft een bedrijf ook binnen die wettelijke regels.

Gedragscode promotionele kansspelen

Promotionele kansspelen zijn bedoeld voor de promotie van een product, dienst of organisatie. Voorbeeld hiervan is een wasmiddelenfabrikant die via de streepjescode een spelcomputer verloot onder klanten. De regels voor promotionele kansspelen staan in de gedragscode promotionele kansspelen die in 2006 in werking is getreden en op 1 januari 2014 is gewijzigd. Als wordt voldaan aan deze regels dan is het mogelijk zonder vergunning promotionele kansspelen aan te bieden. Voor deelname aan promotionele kansspelen kunnen maximaal € 0,45 communicatiekosten in rekening gebracht worden.

Zelfregulering

Reclamecode voor kansspelen

De Nederlandse kansspelsector heeft zelf afspraken gemaakt over reclame-uitingen in de Reclamecode voor kansspelen die worden aangeboden door vergunninghouders ingevolge de wet op de kansspelen (RVK). Deze afspraken zijn een verbijzondering van de Nederlandse Reclame Code.⁶⁴ De eerste versie van de RVK is in 2006 in werking getreden, nog voor het besluit en de regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. De gedragscode is ondertekend door alle landelijke vergunninghouders voor kansspelen en de vereniging van speelautomatenexploitanten in Nederland (VAN). Belangrijkste bepalingen van de RVK 2013 zijn:

- Reclame voor kansspelen mag alleen gericht zijn op een verantwoorde deelname aan en het wekken van interesse voor het aangeboden kansspel.
- Reclame voor kansspelen mag niet aansporen tot onmatige deelname aan kansspelen.

⁶³ <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2016/februari/leidraad/>

⁶⁴ Meer informatie: <https://www.reclamecode.nl>.

- Reclame voor kansspelen mag niet agressief of misleidend zijn, met name met betrekking tot de eigenschappen van of kansen op het winnen van een prijs bij de aangeboden kansspelen.

Consumenten kunnen hun klachten over reclame door kansspel aanbieder indienen bij de Reclame Code Commissie.

De Reclamecode kansspelen is zelfregulering. De wet gaat echter altijd voor en toezichthouders hebben een eigen verantwoordelijkheid om op naleving van de wet toe te zien en zo nodig op te treden. Dit blijkt uit een recente uitspraak (25 augustus 2015) van het College van beroep voor het bedrijfsleven.⁶⁵ Regelgeving, in dit geval Artikel 4a van de Wok, het besluit en de regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, gaat dus voor de Reclamecode kansspelen. De Kansspelautoriteit is dus niet gebonden door het toezicht op en naleving van de Reclamecode door de Reclame Code Commissie.

Europeesrechtelijke aspecten

Voor kansspelen bestaat geen specifieke EU-regelgeving. Integendeel, een aantal Europese richtlijnen gericht op harmonisatie van nationale wet- en regelgeving bevat zelfs een nadrukkelijke uitzondering voor kansspelen. De lidstaten hebben hierdoor een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid ten aanzien van de regulering van kansspelen, zolang zij maar binnen de normale kaders van het recht van de Europese Unie (d.w.z. het geheel van EU-verdragen, verordeningen, richtlijnen, inclusief de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie) blijven. Hiervan zijn met name de bepalingen met betrekking tot het vrije verkeer van diensten tussen EU-lidstaten en de vrijheid van vestiging binnen de EU, en de bepalingen inzake transparantie van belang.

Hoewel er geen sprake is van dwingend EU-recht gericht op harmonisering van nationale regels, er is periodiek ambtelijk overleg met de Europese Commissie en vindt er regelmatig overleg plaats tussen Europese kansspeltoezichthouders in het *Gaming Regulators European Forum* (GREF). Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit heeft met verschillende landen van de Europese Economische Ruimte (EER) een memorandum of understanding (MOU) gesloten. Deze overeenkomsten voorzien in een gereguleerde en geïntensiveerde uitwisseling van informatie tussen de toezichthouders van de EER-Lidstaten. Denk aan de uitwisseling van informatie met betrekking tot kansspelmarkten, kansspel aanbieder, vergunninghouders, toezichtonderzoek, consumentenbescherming, tegengaan van kansspelgerelateerde fraude, witwassen en matchfixing en het verminderen van onnodige administratieve lasten.

Niettegenstaande de bijzondere positie van kansspelen in Europees verband, is binnen Nederland zowel het generieke mededingingsrecht als het consumentenrecht van toepassing. Een voorbeeld hiervan is het besluit van de Autoriteit Consument en Markt (hierna ACM) over de fusie tussen de Staatsloterij en De Lotto (8 december 2015).⁶⁶

⁶⁵ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2015:285>

⁶⁶ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/15029/Staatsloterij-en-Lotto-mogen-fuseren/>

Bijlage II: voorgenomen beleid

Wetsvoorstel kansspelen op afstand (KOA)

Kansspelen op afstand (ook wel online kansspelen genoemd) zijn kansspelen waaraan de speler “met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met (het personeel van) de organisator van de kansspelen [...] deelneemt”. (Memorie van toelichting KOA, blz. 2). Het aanbod van en de vraag naar kansspelen op afstand is sterk gegroeid.⁶⁷

De huidige Wet op de kansspelen staat alleen aan sommige landgebonden vergunninghouders, en onder voorwaarden, toe dat zij het internet gebruiken als verkoopkanaal.⁶⁸ Met het wetsvoorstel Kansspelen op afstand wordt de mogelijkheid tot het aanbieden van kansspelen op het internet geopend. Hiermee streeft de regering naar een attractief, verantwoord online kansspelaanbod, in aanvulling op het landgebonden aanbod, met waarborgen tegen kansspelverslaving en criminaliteit (Memorie van toelichting KOA, blz. 2). Het wetsvoorstel is op 23 juli 2014 bij de Tweede Kamer ingediend.⁶⁹

De voorgestelde wetwijziging opent de mogelijkheid tot legale kansspelen op afstand en stelt daarvoor regels op. In de wet worden voorgesteld:

- een vergunningstelsel voor kansspelen op afstand (“online kansspelen”);
- instelling van een centraal register uitsluiting kansspelen (op afstand en in speelhallen en casino's);
- aanvulling van het bestuursrechtelijk handavingsinstrumentarium van de Kansspelautoriteit;
- aanpassing van de fiscale wetgeving, waaronder differentiatie in het kansspelbelastingtarief.

Op 7 juli 2016 stemde de Tweede Kamer in met het wetsvoorstel. Indien zowel de Tweede als de Eerste Kamer het wetsvoorstel kansspelen op afstand aanneemt, wijzigt de huidige Wet op de kansspelen. De Kansspelautoriteit zal, als de wet eenmaal is aangenomen, vergunningen voor online kansspelen gaan verstrekken.

Speelcasinoregime

De Tweede Kamer heeft op 31 januari 2017 het wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime aangenomen. Het wetsvoorstel ligt nu bij de Eerste Kamer. De wijziging van de Wet op de kansspelen gaat zorgen voor een ingrijpende verandering van de speelcasino-markt. Op dit moment is er in Nederland één vergunninghouder voor speelcasino's: staatsbedrijf Holland Casino met veertien vestigingen. In de komende jaren wordt Holland Casino geprivatiseerd en gaat de markt open voor nieuwe, private toetreders die speelcasino's mogen exploiteren. Onder het nieuwe systeem kan de Kansspelautoriteit door middel van een veiling maximaal zestien vergunningen verlenen voor speelcasino's voor een periode van 15 jaar.

De wijzigingen op een rijtje:

- Uitbreiding van het maximaal aantal toegestane speelcasino's van 14 naar 16;
- transparante en non-discriminatoire verlening van 16 vergunningen met een beperkte looptijd;

⁶⁷ Voor een uitgebreid overzicht recente schattingen aantal online spelers, zie Marktscan online kansspelen 2015 en Kruize et al, 2016.

⁶⁸ Dat zijn specifiek: de huidige vergunde aanbieders van de totalisator (titel III Wok), sportweddenschappen (titel IV Wok), goededoelenloterijen (artikel 3 Wok), de staatsloterij (artikel 8 Wok), de lottospelen (artikel 27a Wok) en het cijferspel (artikel 15, vierde lid, Wok).

⁶⁹ 'Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand', kst-33996-2.

- openen van de speelcasino markt voor nieuwe exploitanten;
- spreiding van de vergunningen over vijf regio's;
- privatisering van Holland Casino.

Op dit moment wordt gewerkt aan de lagere regelgeving: een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling en daarnaast een overgangsregeling voor de eerste ronde van vergunningverlening. Na inwerkingtreding van de gewijzigde wet zal ook de procedure voor toelating tot de veiling en de verkoop worden opgestart. De Kansspelautoriteit is als vergunningverlener én toezichthouder nauw betrokken bij de herinrichting van het speelcasinoregime.

Vergunningverlening door de Kansspelautoriteit zal in de toekomst plaatsvinden door middel van een veiling. In verband met de privatisering van Holland Casino wijkt de eerste ronde van vergunningverlening af van de reguliere veilingprocedure die in de wet is opgenomen. De veertien bestaande Holland Casino vestigingen worden éérs verkocht en daarna vergund. Tien vestigingen daarvan (het is nog niet duidelijk welke) gaan samen verder onder de merknaam Holland Casino; de andere vier vestigingen worden los of in pakketten verkocht. De twee nieuwe vergunningen zullen door de Kansspelautoriteit worden geveild.

Bronnenlijst

- American Psychiatric Association. (2013). *Diagnostic and statistical manual of mental disorders* (5th ed.). doi:10.1176/appi.books.9780890425596
- Bieleman, B., Biesma, S., Kruize, A., Zimmerman, C., Boendermaker, M., Nijkamp, R. & Bak, T. (2011). Gokken in Kaart. *Intraval*.
- Blanco, C., Blaszczynski, A., Clement, R., Derevensky, J., Goudriaan, A. E., Hodgins, D. C., ... Wardle, H. (2013). Assessment tool to measure and evaluate the risk potential of gambling products: ASTERIG. *The Journal of Gambling Business and Economics*, 7(1), 73–87.
- De Bruin, D. E., Meijerman, C. J. M., Leenders, F. R. J., & Braam, R. V. (2006). Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland. *Centrum voor Verslavingsonderzoek, Boom Juridische uitgevers*.
- D. de Bruin, M. Fris, R. Braam, H. Verbraeck (2008) Kansspelen in andere aarde- Een onderzoek naar kansspelproblematiek. CVO iov WODC
- De Bruin, D.E. (2017). Evaluatieonderzoek verslavingsgevoeligheid kansspelaanbod. *Centrum voor Verslavingsonderzoek*.
- Ferris, J. & Wynne, H. (2001) The Canadian Problem Gambling Index: Final report. *Canadian Centre on Substance Abuse*.
- Gfk (2018). Kansspelautoriteit – Speelhallen. Rapportage in PowerPoint
- Kansspelautoriteit (2018) Onderzoek Arcadehallen.
- Kruize, M. Boendermaker, M. Sijstra, B. Bieleman (2016) Modernisering kansspelbeleid – Nulmeting 2016. *Intraval*.
- Meerkerk, G.J., e.a. (2008). De relatie tussen deelname aan nummerloterijen en kansspelverslaving in Nederland. IVO & CVO. Onderzoek in opdracht van de Staatsloterij en de Nationale Postcode Loterij.
- Meerkerk, G.J., Rodenburg, G. (2017). Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016. Tabellen van de data die zijn verzameld door Kruize et al., 2016. Een tabellenboek gemaakt voor de Kansspelautoriteit. (binnenkort te verschijnen)
- Meerkerk, G.J., van Straaten, B., Rodenburg, G. (2017). Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag bij Nederlanders met een migratieachtergrond, een vergelijkend surveyonderzoek.
- Jellinek (november 2013). *Wat kenmerkt een verslaafde gokker?* Geraadpleegd op 23 september 2014, van <http://www.jellinek.nl/vraag-antwoord/alcohol-drugs/gokken/gokverslaving/wat-kenmerkt-een-verslaafde-gokker/>
- Kingma, S. (1993). Risico-analyse kansspelen. Een onderzoek naar kansspelen en verslaving in Nederland. *KU-Brabant, Tilburg*.
- Lesieur, H.B. & Blume, S.B. (1987). The South Oaks Gambling Screen (SOGS): a new instrument for the identification of pathological gamblers. *The American Journal of Psychiatry*, 144 (9), 1184-1188
- Ouwehand, A.W., Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T. & van Delden, E.B. (2010). Kerncijfers Verslavingszorg 2009. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.
- Ouwehand, A.W., Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T., van Delden, E.B. & Mol, A. (2011). Kerncijfers Verslavingszorg 2010. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.
- Spapens, T. (2008). Joker!. De aanpak van illegale casino's in Nederland. *Boom Juridische Uitgevers*.
- Spapens, T. (2010). Valse bingo's. Illegale bingo's en de regulering van kansspelen. *Boom Lemma Uitgevers*.
- Spapens, T. (2012). Prijs! Zwarte lottospelen en illegale sportweddenschappen in Nederland en het kansspeldebat in de Europese Unie. *Boom Lemma Uitgevers*.
- Spapens, T., Olfers, M. (2013). Matchfixing in Nederland: De aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak. *Universiteit Tilburg*.
- Spapens, T. en Bruinsma, M., (2016) Feenomeenonderzoek gokzuilen. *Boom uitgevers Den Haag*
- SuperData Research (2017). Gambling and digital games in the Netherlands.
- Wisselink, D.J., Kuijpers, W.G.T. & Mol, A. (2016). Kerncijfers Verslavingszorg 2015. *Stichting Informatie Voorziening Zorg*.